



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Informação nº 114/2025 – NUREC

Brasília (DF), 02 de julho de 2025.

Processo nº: 00600-00012703/2021-45

Assunto: Auditoria de Conformidade

Jurisdicionada: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF

Ementa: Auditoria de Conformidade realizada na obra de readequação viária com trincheira no Recanto das Emas/Riacho Fundo II, objeto do Contrato nº 01/2021-DER/DF, firmado entre a Autarquia e o Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS. Decisão nº 4.108/22. Encaminhamento do Relatório Prévio de Auditoria para conhecimento e manifestação dos Interessados em relação aos Achados de Auditoria. Decisão Extraordinária n.º 5.274/2022. Suspensão cautelar dos pagamentos concernentes ao Contrato até o limite apurado naquele Relatório. Decisão nº 1819/2023. Conhecimento do Relatório de Auditoria. Determinações e alerta ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF. Cientificação do Consórcio a respeito do Relatório de Auditoria. Pedido de Reexame interposto pelo DER/DF contra os termos da Decisão n.º 1.819/2023. Decisão nº 3154/2023. Conhecimento do Pedido de Reexame, com efeito suspensivo de parte da Decisão nº 1819/2023. Autorização de constituição de autos apartados para tratar do Pedido de Reexame. Autuação do Processo nº 00600-00009858/2023-66. Aditamento do Pedido de Reexame apresentado pelo DER/DF (Processo nº 0600-00009858/2023-66). Decisão nº 4829/2023 (Processo nº 0600-00009858/2023-66). Provimento parcial do Pedido de Reexame. Pedido de Reexame do apresentado pelo Consórcio (Processo nº 0600-00009858/2023-66). Despacho Singular nº 721/2023-GCIM, referendado pela Decisão nº 15/2024 (Processo nº 0600-00009858/2023-66). Conhecimento, com efeito suspensivo de parte da Decisão nº 1819/2023. Concessão de prazo para o DER/DF apresentar Contrarrazões Recursais. Análise do Corpo Técnico (Processo nº 0600-00009858/2023-66). Decisão n.º 1.064/2024. Cumprimento parcial das determinações objeto da Decisão nº 1819/2023 e reiteração da parcela não cumprida. Decisão n.º 2.441/2024. Reiteração. Pedido de Reexame apresentado pelo Consórcio contra os termos da Decisão n.º 1.819/2023. Decisão n.º 116/2025. Conhecimento com efeito suspensivo de parte da Decisão nº 1819/2023. Nesta fase: exame de mérito. Pelo não provimento do Recurso.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Senhor Diretor,

Cuidam os autos do exame de mérito do Pedido de Reexame interposto pelo Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS (Peça 224, e-DOC: C69DCFC4), referente aos itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão n.º 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), conhecido pela Decisão 116/2025 (Peça 228, e-DOC: E813A135).

I. ANTECEDENTES

2. O Processo n.º 00600.00012703/2021-45 trata da auditoria de conformidade realizada no Contrato n.º 01/2021-DER/DF, celebrado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF com Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS, cujo objeto é a execução do sistema de readequação viária com trincheira no Recanto das Emas/Riacho Fundo II, na Rodovia DF-001 (EPCT) – trecho entre a BR-060, acesso I à Samambaia, e a VC-331, acesso ao Recanto das Emas.

3. O Tribunal, ao apreciar o Relatório Final de Auditoria (Peça 144, e-DOC: 739762C9), em 26.4.2023, proferiu a **Decisão n.º 1819/2023** (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria; b) dos documentos acostados na aba “Associados”; c) das manifestações do DER/DF (e-DOC 49ACA8F9-e) e do consórcio contratado (e-DOC 7EE18296-e); II – **determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF que:** a) para o serviço de CAP – código CP0126 (Achado 1): i) retifique os quantitativos medidos do serviço de fornecimento de CAP (código CP0126) de todas as medições, de forma a adotar o teor máximo medido de CAP como o especificado nos traços de CBUQ Faixas B e C (4,9% e 5,3%, respectivamente) para as respectivas camadas, mantido o fator de desconto, e efetue a glosa referente ao valor pago de forma indevida; ii) adote medidas para certificar-se de que: 1. as próximas medições do serviço de CAP se limitem ao percentual definido nos projetos de mistura asfáltica das camadas de CBUQ; 2. em futuros contratos, os teores das medições do serviço de CAP se limitem ao percentual definido nos traços apresentados pelas empresas executoras; iii) encaminhe a este Tribunal a documentação comprobatória dos ajustes efetuados; b) para o serviço de BGTC – código 4011278, corrigir o comprimento da memória de cálculo apresentada, com base nas estacas indicadas, recalcule o quantitativo a ser medido, mantido o fator de desconto, e efetue a glosa da diferença encontrada (Achado 2); c) doravante: i) na execução de contratos de obras públicas, abstenha-se de realizar o atesto, a medição e o pagamento de serviços em que for verificada alteração substancial de projeto sem a devida aprovação e atualização (Achado 2); ii) a cada alteração substancial de projeto no decorrer da execução de seus contratos, faça constar nos autos do processo administrativo toda a documentação relativa às alterações, principalmente as justificativas técnicas (Achado 2); iii)*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

abstenha-se de efetuar o atesto, a medição e pagamento de serviços em contratos de obras públicas a partir de boletins de execução, memórias de cálculo e lastro comprobatório imprecisos, sem suficiente e adequado lastro probatório, ou em desacordo com os ditames do edital (Achado 2); iv) para o serviço de Administração Local (CP9100), para os próximos contratos, com destaque àqueles que sofram alterações em seu valor total ao longo das medições, adote o procedimento de correção que restabeleça a proporção de pagamento de Administração Local com a execução física da obra de forma mais célere (Achado 3); d) para os serviços de pavimentação (Achado 4), doravante: i) estabeleça procedimento específico para a análise da adequação dos controles tecnológicos dos serviços de pavimentação (cimento e concreto asfáltico, sub-base e base) para a aceitação, a medição e o pagamento dos serviços, por meio, por exemplo, de checklist, com base nas normas e nas especificações previstas no edital e nos projetos básico e executivo, quando os referidos serviços fizerem parte das faixas A ou B da curva ABC da planilha orçamentária; ii) nos termos das normas técnicas que regulam a execução dos serviços e em atenção aos artigos 66, 75 e 76 da Lei n.º 8.666/1993 e artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964: (1) abstenha-se de receber, medir e pagar os serviços, sem a tempestiva realização do controle tecnológico de todas as camadas estruturais do pavimento flexível, que comprovem o atendimento das especificações definidas no Edital e no projeto básico/executivo; (2) quando requerido pelas normas e especificações, certifique-se da realização de plano de amostragem para a execução dos ensaios dos serviços de pavimentação, por se tratar de premissa básica para validar quantitativamente os controles tecnológicos; iii) adote providências para o monitoramento das vias envolvidas no Contrato n.º 1/2021, de modo a verificar de maneira periódica a qualidade do pavimento e a adequação dos serviços executados, acionando, em caso de patologias precoces, a garantia prevista no art. 618 do Código Civil; e) considere indevidos os reequilíbrios econômico-financeiros concedidos no 2º e 3º termos aditivos para os materiais não betuminosos, realizando a glosa de R\$2.654.031,23 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil e trinta e um reais e vinte e três centavos), tendo em vista a não demonstração das hipóteses legais para fins de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro no contrato e a ausência de impacto do reequilíbrio econômico-financeiro sobre o valor global do contrato (Achado 5); f) para as futuras concessões de reequilíbrio econômico-financeiro (Achado 5): i) para a suficiente confirmação, além de outros meios de prova que a contratada e a contratante, por suas expertises, entendam pertinentes, realize análise da variação dos insumos em contraponto com as suas séries históricas. Ainda, demonstre a relação de causa e efeito da variação dos preços, de modo a evidenciar tanto mais a imprevisibilidade; ii) analise se o impacto no orçamento do contrato configura álea econômica extraordinária e extracontratual (Acórdãos nºs 1.466/2013, 3.024/2013, 1.884/2017, 2.860/2019, 1.905/2020, 4.072/2020 e 2.796/2021, todos do

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Plenário do TCU, bem como o entendimento do STJ no REsp 1.422.434/DF, Rel. Min. Sérgio Kukina); iii) realize estudos no sentido de tornar mais completo e detalhado o procedimento de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro (REF), especialmente sobre os seguintes pontos, de modo a evitar procedimentos incorretos ou incompletos em contratações futuras que possam resultar em prejuízos ao erário: 1. a demonstração da configuração da álea extraordinária e extracontratual; 2. a delimitação do período a ser usado no cálculo de REF, com atenção a pontos importantes como a revalidação da proposta, oferta de preços inexequíveis pelo particular, data-base, entre outros; 3. a demonstração das variações dos custos dos insumos e seu respectivo impacto sobre o valor global do contrato, utilizando, por exemplo, séries históricas; 4. a demonstração de que a majoração no preço dos insumos alegada realmente configure álea extraordinária; 5. a demonstração de onerosidade excessiva (impacto) ao contrato como um todo, tendo como referência o lucro referencial constante no BDI do orçamento estimativo; 6. o expurgo das rubricas lucro, administração central, riscos e despesas financeiras sobre o BDI específico a ser aplicado sobre a parcela da suposta variação extraordinária; 7. a inibição de reequilíbrio de materiais não betuminosos de maneira indenizatória, “medição a medição”; g) abstenha-se de dar prosseguimento à execução contratual de obras públicas até a celebração de termo aditivo que regularize a atualização dos projetos, quando verificadas alterações significativas objetos dos contratos de obras públicas (Achado 6); h) estabeleça procedimento específico no Manual de Procedimentos do DER/DF para análise e aprovação de projetos básico/executivos em caso de modificações qualitativas ou quantitativas do objeto (Achado 6); i) estabeleça procedimento de gestão de cumprimento dos cronogramas, de forma efetiva e transparente, que possibilite aos órgãos de controle e à sociedade o acompanhamento da real evolução da obra (Achado 7); j) em todos os termos aditivos que tenham como objeto a prorrogação do prazo de execução de seus contratos, apresente justificativa válida, incluindo medidas mitigadoras adotadas e cronograma atualizado de acordo com o novo prazo pretendido (Achado 7); k) revise o reajuste concedido, de forma a corrigir a data-base (marco inicial – i0) do reajustamento do Contrato n.º 01/2021-DER/DF para novembro de 2020 (data da apresentação da proposta de preços), nos termos do item 8.4 do Edital de Concorrência n.º 004/2020-DER/DF, com a conseqüente glosa da diferença (Achado 8); l) estabeleça procedimento específico no Manual de Procedimentos do DER/DF para a concessão de reajustamento em seus contratos (Achado 8); m) inclua, em todos os seus contratos, cláusula de reajustamento, com a definição do marco inicial, periodicidade e os critérios de atualização monetária, em obediência ao art. 40, XI, c/c o art. 55, III, da Lei n.º 8.666/1993 (Achado 8); **n) para o serviço de CBUQ – código 4011466 (Achado 9): i) celebre termo aditivo para ajustar a CPU do item “Concreto Asfáltico com Asfalto Polímero – Faixa C – Areia e Brita Comerciais – Código:**

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

4011466” de acordo com a relação de materiais prevista no Projetos de Mistura Asfáltica – Faixas B e C apresentado pelo consórcio contratado, efetuando a respectiva glosa contratual da diferença das medições já processadas; ii) doravante, estabeleça procedimento específico para confrontar a composição definida na planilha orçamentária com a relação de materiais do Projeto de Mistura Asfáltica apresentado pela empresa contratada, especialmente quando a mistura asfáltica estiver presente nas faixas A e B da curva ABC da planilha orçamentária; **o) para o serviço de ECT – código 5501879 (Achado 9): i) celebre termo aditivo visando à substituição do item “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 800 a 1.000 m – caminho de serviço em leito natural – com carregadeira e caminhão basculante de 14 m³ – código 5501879” para o item “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 600 a 800 m – caminho de serviço em leito natural – com escavadeira e caminhão basculante de 14 m³ – código 5502112”, efetuando a respectiva glosa contratual da diferença das medições já processadas;** ii) estabeleça, como conteúdo obrigatório a constar em seus Diários de Obras, a relação de equipamentos mobilizados, especialmente no que se refere aos principais serviços da curva ABC; iii) estabeleça procedimento específico para a verificação da conformidade dos serviços de ECT (especialmente quando estiver presente na curva ABC da planilha orçamentária), utilizando, por exemplo, checklist; iv) para todo serviço de ECT que seja relevante na curva ABC da planilha orçamentária, exija detalhamento de todas as DMTs utilizadas com o Diagrama de Bruckner; p) para o serviço de escoramento – código 2106292 (Achado 9): i) celebre termo aditivo para a inclusão de serviço novo de escoramento, com composição de custo unitário ajustada com a supressão da longarina, com a consequente supressão do serviço anterior e os devidos ajustes nas medições já efetuadas, bem como da glosa dos valores apurados; ii) doravante, nos próximos contratos de obras públicas que contenham a execução do serviço de escoramento de valas, exija do contratado a entrega do projeto de escoramento, nos termos previstos no edital; **q) ajuste a composição de custo unitário do serviço de “Montagem de Armadura Longitudinal de Estacas – 25 mm (código CP9225)”, eliminando os insumos ARAME RECOZIDO 18 BWG (código M0075), AJUDANTE ESPECIALIZADO (código P9802) e ARMADOR (código P9805), mantido o fator de desconto, com a consequente glosa da diferença (Achado 10);** r) nos próximos contratos e licitações de obras públicas, para os itens mais relevantes das faixas A e B da curva ABC, adote providências para coibir a previsão de insumos em duplicidade nas composições de custos que porventura sofrerem adaptações (Achado 10); III – alertar o Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF sobre as fragilidades verificadas no processo de aceitação, medição e pagamento dos serviços de pavimentação sem qualquer ressalva quanto à insuficiência e à inadequação de controles tecnológicos previstos nas normas e nas especificações

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

técnicas do edital e do projeto básico/executivo, de forma a promover medidas para evitar a recorrência das impropriedades apontadas, que representam risco de superfaturamento e de redução de desempenho e da vida útil prevista para o pavimento (Achado 4); IV – dar ciência do Relatório Final de Auditoria nº 3/2023 - DIF01, do relatório/voto apresentado pelo Relator e desta decisão ao Departamento de Estradas e Rodagem – DER/DF e ao consórcio interessado.”

4. Contra parte desta decisão (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), a Entidade Autárquica interpôs Pedido de Reexame (Peças 164 e 165, e-DOCs: [9E25D7AE](#) e [470394AF](#)), o qual foi recebido pelo Tribunal nos termos da **Decisão nº 3.154/2023** (Peça 169, e-DOC: [80120BA4](#)), atribuindo efeito suspensivo às alíneas “a”, “e” e “k” do item II da Decisão recorrida. Para a sua análise, foi determinada a instauração de autos apartados, culminando na abertura do Processo nº 00600-00009858/2023-66.

5. Posteriormente, a Autarquia protocolou Pedido de Aditamento ao Pedido de Reexame, voltado a reforçar a linha recursal aduzida inicialmente em relação às alíneas “a”, “e” e “k” do item II da Decisão recorrida (e-DOC: [ADF2E60C](#)), bem assim a se contrapor quanto às alíneas “o” e “p” do mesmo item da deliberação (Processo nº 00600-00009858/2023-66, e-DOCs: [90C12ECB](#), [49E76DC6](#), [FEFAACC2](#), [4CB72AD8](#) e [69DF3C44](#)).

6. Na Sessão Ordinária nº 5.362, de 8.11.2023, o Tribunal, ao apreciar o mérito do Pedido de Reexame (e-DOCs: [9E25D7AE](#) e [470394AF](#)) e do Aditamento apresentado pelo DER/DF (Processo nº 00600-00009858/2023-66, e-DOCs: [90C12ECB](#), [49E76DC6](#), [FEFAACC2](#), [4CB72AD8](#) e [69DF3C44](#)), deu provimento parcial ao Recurso para tornar sem efeito o item II.a da Decisão nº 1819/2023 (e-DOC: [ADF2E60C](#)), restabelecendo os efeitos dos demais itens recorridos, conforme descrito a seguir (**Decisão nº 4.829/2023**, Processo nº 00600-00009858/2023-66, e-DOC: [3452508D](#)):

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do aditamento ao pedido de reexame, apresentado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF mediante o Ofício n.º 307/2023-DERDF/PRESI/GABIN/ASSESP e os anexos correspondentes, em relação às alíneas “a”, “e” e “k” do item II da Decisão n.º 1.819/2023 (acréscimos), e em relação às alíneas “o” e “p” do mesmo item, com fundamento no art. 286, parágrafo único, do RI/TCDF (Peças nºs 8/11); b) da Informação n.º 180/2023-NUREC (e-DOC E2853CFE-e); c) da Informação n.º 180 COTA COMPLEMENTAR/2023-NUREC (e-DOC 7224D61E-e); d) do Parecer n.º 915/2023-G3P (e-DOC D974CDAF-e); **II – dar provimento parcial ao pedido de reexame interposto pelo DER/DF para tornar sem efeito o item II.a da Decisão n.º 1.819/2023; III – negar provimento ao pedido de reexame em relação às alíneas “e” e “k”, do item II da Decisão n.º 1.819/2023, restabelecendo os seus efeitos, bem como em relação às alíneas “o” e “p”, objeto do aditamento a que alude o item I.a retro;** IV – determinar à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe/TCDF que: a) em momento oportuno, aprofunde o estudo do assunto disposto no subitem II.a.ii da Decisão n.º 1.819/2023,*


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 NÚCLEO DE RECURSOS

avaliando a pertinência de proposições nessa linha em futuras fiscalizações; b) em autos próprios, promova exame de regularidade do ato administrativo consubstanciado na Instrução Normativa n.º 11/2021-DER/DF, que padroniza os procedimentos e metodologias para realização de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos no âmbito do DER/DF, considerando a relevância e a complexidade da matéria, a alta materialidade das obras conduzidas pela Autarquia, bem como as constantes discussões sobre o tema em diversos contratos da jurisdicionada; c) quando do exame do cumprimento de diligências relativas à Decisão n.º 1.819/2023, prolatada no Processo n.º 00600-00012703/2021-45-e, considerando o noticiado pelo DER/DF no e-DOC FEFAACC2-c, analise a regularidade das alterações promovidas no serviço de escavação, carga e transporte alusivas ao item II.o da citada deliberação plenária; V – autorizar: a) o envio de cópia desta decisão e do relatório/voto do Relator ao DER/DF e ao Consórcio NGARPRIOPLATENSE-SFERAS; b) a juntada de cópia desta decisão ao Processo n.º 00600-00012703/2021-45-e; c) o retorno dos autos ao Nurec/TCDF, para fins de arquivamento.”

7. O quadro a seguir consolida os principais pontos deliberados, facilitando a compreensão dos provimentos e não provimentos concedidos na Decisão n.º 4829/2023 (Processo n.º 00600-00009858/2023-66, e-DOC: [3452508D](#)).

| Item da Decisão n.º 1.819/2023 | Decisão | Requerente | Referências |
|-----------------------------------|--|------------|---|
| II.a | Provimento parcial – Tornado sem efeito. | | |
| II.e | Negado – Restabelecimento dos efeitos. | DER/DF | <ul style="list-style-type: none"> • Informação n.º 180/2023-NUREC (e-DOC E2853CFE-e) • Informação n.º 180 COTA COMPLEMENTAR/2023-NUREC (e-DOC 7224D61E-e) • Parecer n.º 915/2023-G3P (e-DOC D974CDAF-e) |
| II.k | Negado – Restabelecimento dos efeitos. | | |
| II.o | Negado – Restabelecimento dos efeitos. | | |
| II.p | Negado – Restabelecimento dos efeitos. | | |

8. Arquivado o Processo n.º 00600-00009858/2023-66, o Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS, por intermédio de representante legal, ainda no âmbito do daquele feito, interpôs Recurso de Revisão em face da Decisão n.º 1819/2023 (e-DOC: [ADF2E60C](#)), formulando os seguintes pedidos (**Peças 32/49***):

“Ante o exposto, requer a Vossa Excelência:

- CONHECER e PROCESSAR o presente Recurso de Revisão, atribuindo-se efeito suspensivo à r. DECISÃO Nº 4829/2023, diante dos danos que a manutenção dos efeitos dela podem causar à RECORRENTE; e, no mérito
- DAR PROVIMENTO ao presente Recurso de Revisão, considerando insubsistentes as alíneas “e”, “k”, e “p” do item II da Decisão n.º 1.819/2023, desdobrados na r. DECISÃO Nº 4829/2023, aqui recorrida;
- MANDAR ARQUIVAR os presentes autos em relação à RECORRENTE, pela inexistência de qualquer irregularidade.”

9. Na Sessão Ordinária n.º 5366, de 17.01.2024, o Tribunal referendou o Despacho Singular n.º 721/2023-GCIM (Processo n.º 00600-00009858/2023-66, e-DOC: [A9AF7915](#)), de 15.12.2023, que admitiu o Recurso do Consórcio como Pedido de Reexame, com efeito suspensivo ao item II, alíneas “e”, “k” e “p” da Decisão n.º

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

1819/2023 (e-DOC: [ADF2E60C](#)), e abriu prazo para a manifestação do DER/DF, conforme a seguir destacado (**Decisão nº 15/2024**; Processo nº 00600-00009858/2023-66, e-DOC: **81F7E653**):

*“O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado despacho singular, proferido nos seguintes termos: **I – tomar conhecimento: a) com espeque no princípio da fungibilidade recursal, do recurso protocolado pelo Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE SFERAS (e-DOC CDFFFA21-e e anexos acostados às Peças nºs 32/43 e 45/49) como Pedido de Reexame, em face da Decisão n.º 1.819/2023, conferindo efeito suspensivo: i) ao item II, alíneas “e”, “k” e “p” da decisão recorrida; ii) ao item III da Decisão n.º 4.829/2023, no que se refere aos itens mencionados na alínea precedente;** b) da Informação n.º 247/2023-NUREC (e-DOC 454F5E3F-e); **II – nos termos do art. 283 do RI/TCDF, conceder prazo de 30 (trinta) dias ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF para que, caso queira, apresente contrarrazões recursais;** III – dar ciência desta decisão monocrática ao Recorrente, por intermédio de sua representante legal, conforme estabelece o § 2º do art. 4º da Resolução TCDF n.º 183/2007, informando-lhe que o recurso ainda carece de análise de mérito; IV – autorizar: a) o envio de cópia do recurso a que alude o item I.a retro e desta deliberação singular ao DER/DF, para subsidiar o cumprimento do item II precedente; b) a juntada de cópia deste Despacho Singular ao Processo n.º 00600-00012703/2021-45-e, a fim de garantir a eficácia do efeito suspensivo concedido por meio do item “I-a” anterior; a) o retorno dos autos ao Nurec/TCDF, para exame de mérito do Pedido de Reexame.”*

10. O Pedido de Reexame apresentado pelo Consórcio foi examinado pela Unidade Técnica no bojo da Informação nº 066/2024-NUREC e da Informação nº 066-Cota Complementar/2024-NUREC (Processo nº 00600-00009858/2023-66, e-DOCs: [280329c8](#) e [491144A](#)).

11. No que diz respeito especificamente aos presentes autos, o Tribunal, por meio da **Decisão nº 5.274/2022** (Peça 132, e-DOC: [4A054276](#)), anteriormente ao conhecimento da versão final do Relatório de Auditoria, deliberou de forma preventiva, determinando ao DER/DF a suspensão cautelar dos pagamentos do Contrato nº 01/2021-DER/DF, até o limite do prejuízo potencial apurado na auditoria, estimado em R\$ 7.388.509,47, mantendo-se as garantias vigentes, nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator Substituto, Conselheiro MÁRCIO MICHEL, atuando em substituição à Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I – determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, com fulcro no art. 277 do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 45 da Lei Complementar nº 1/94, **a suspensão cautelar** dos pagamentos do contrato, até o limite do prejuízo potencial apurado na auditoria (estimado em R\$ 7.388.509,47), mantendo-se as garantias vigentes; II – alertar os gestores e o Consórcio interessado de que a referida suspensão não constitui sanção às partes, não inviabiliza a execução contratual, e de que as manifestações quanto aos achados do*



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Relatório Prévio de Auditoria – RPA serão levados em consideração quando da elaboração do Relatório Final de Auditoria – RFA; III – autorizar a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE, para as devidas providências.”

12. Conforme a **Decisão nº 1.819/23** (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), transcrita nos § 3º desta Instrução, esta Corte tomou conhecimento do Relatório Final de Auditoria (Peça 144, e-DOC: [739762C9](#)) e estabeleceu diversas determinações à Autarquia responsável, referentes ao Contrato nº 01/2021-DER/DF.
13. Consoante já exposto, o DER/DF interpôs Pedido de Reexame contra parte da Decisão nº 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), o qual foi recebido pelo Tribunal nos termos da Decisão nº 3.154/23 (Peça 169, e-DOC: [80120BA4](#)), tendo sido concedido efeito suspensivo às alíneas “a”, “e” e “k” do item II da decisão recorrida. A análise do Recurso foi conduzida em autos apartados, no âmbito do Processo nº 00600-00009858/2023-66.
14. Ato contínuo, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 02/24 – DIFO1 (Peça 181, e-DOC: [A2FAB73E](#)), realizou a análise das diligências e do cumprimento da Decisão nº 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), sugerindo ao Tribunal que considerasse cumprido o item “II.b” e não cumpridos os itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da referida decisão. Além disso, sugeriu que se reiterasse ao DER/DF a necessidade de implementação das medidas previstas nos itens em questão (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), com a apresentação integral da memória de cálculo referente ao ajuste e à efetivação das glosas, em conformidade com os termos, quantidades e valores estipulados no Relatório Final de Auditoria (Peça 144, e-DOC: [739762C9](#)).
15. Na Sessão Ordinária nº 5374, realizada em 03.04.2024, o Tribunal, ao analisar a matéria, concluiu pelo não cumprimento dos itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão nº 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)) e reiterou ao DER/DF a necessidade de implementar as medidas correspondentes, incluindo a apresentação integral da memória de cálculo referente ao ajuste e à efetivação das glosas, conforme os parâmetros estabelecidos no Relatório Final de Auditoria (Peça 144, e-DOC: [739762C9](#)), já analisado pelo Plenário desta Corte de Contas (**Decisão n.º 1.064/2024**, Peça 185, e-DOC: [D53709BE](#)).
16. Em Petição apresentada ao Tribunal em 20.05.2024 (Peça 192, e-DOC: [EBF1B23A](#)), o Consórcio, firme nas razões de fato e direito esposadas, requereu, dentre outras demandas, que se considerassem esclarecidas as divergências de preços a que aludem os itens “n.1”, “o.i” e “q” da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)) e, que por força deste entendimento, fosse determinado ao DER/DF que se abstinhasse de promover glosas e que liberasse os pagamentos em relação às deliberações em destaque.
17. Por meio da Informação nº 07/2024 – SESPE, de 30.06.2024 (Peça 193, e-DOC: [1C55382E](#)), a Secretaria de Fiscalização Especializada sugeriu ao Tribunal que reiterasse ao DER/DF o cumprimento, no prazo de 15 dias, das disposições contidas nos itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão nº 1.819/23 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), alertando que o descumprimento injustificado poderia resultar na aplicação de multa ao responsável. Em harmonia com a Unidade Técnica, o Tribunal,



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

em sua Decisão nº 2.441/24 (Peça 196, e-DOC: [3ECF06F8](#)), reiterou novamente a deliberação precedente.

18. Houve nova Petição do Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS, protocolada por sua representante legal (Peça 201, e-DOC: [ECCD4938](#)), alegando que a sua Petição inicial (Peça 192, e-DOC: [EBF1B23A](#)) não foi abordada na Decisão nº 2.441/24 (Peça 196, e-DOC: [3ECF06F8](#)), que apenas reiterou mais uma vez o atendimento da decisão de mérito, e pedindo que esta deliberação fosse anulada ou tornada sem efeito até que o Tribunal analisasse os argumentos apresentados na primeira Petição.

19. Os autos foram enviados ao Núcleo de Recursos para apreciação das Petições (Peças 192, e-DOC: [EBF1B23A](#), e 201, e-DOC: [ECCD4938](#)). Mediante o Despacho nº 102/2024 – NUREC (Peça 204, e-DOC: [B88E4AE3](#)), concluiu-se que a primeira Petição contestava as determinações vazadas nas Decisões nº 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)) e nº 1.064/2024 (Peça 185, e-DOC: [D53709BE](#)), e poderia ser caracterizada como pedido de reexame, conforme o artigo 286 do RI/TCDF, mas ainda pendia do exame de admissibilidade. Sobre a segunda manifestação (Peça nº 201), protocolada em 17/07/2024 – que solicitou a anulação da Decisão nº 2.441/2024 (Peça 196, e-DOC: [3ECF06F8](#)), alegando que esta havia sido proferida sem a devida análise do primeiro pedido –, constatou-se que o expediente alegava que os autos foram instruídos sem qualquer menção ao Recurso interposto pelo Consórcio, conforme a Informação nº 07/2024 – SESPE (Peça nº 193, e-DOC: [1C55382E](#)). Com base nessa informação, foi prolatada a Decisão nº 2.441/2024 (Peça nº 196, e-DOC: [3ECF06F8](#)), que reiterou ao DER/DF o cumprimento de diligências impugnadas no referido Recurso, referentes às glosas nos valores devidos à Parte Recorrente.

20. Diante desse contexto, considerando que a ausência de menção ao Recurso nos autos comprometeu o devido processo legal, impactando os princípios da ampla defesa e do contraditório, o Corpo Técnico, no bojo do Despacho nº 102/2024-NUREC (Peça 204, e-DOC: [B88E4AE3](#)), sugeriu ao Plenário que o pedido de incidente de nulidade formulado na Petição inicial (Peça 201, e-DOC: [ECCD4938](#)) fosse considerado procedente, tornando sem efeito a Decisão nº 2.441/2024 (Peça 196, e-DOC: [3ECF06F8](#)), com o posterior retorno dos autos ao NUREC para que fosse cumprida a fase de admissibilidade do Recurso interposto pelo Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS.

21. O Plenário proferiu a **Decisão n.º 3.992/2024** (Peça 208, e-DOC: [3A6DECBB](#)), de 16.10.2024, indeferindo o pedido constante da Petição inicial (Peça 201, e-DOC: [ECCD4938](#)), de autoria do Consórcio, ante a inexistência de nulidade; e facultou-lhe a possibilidade de complementá-la para que pudesse ser recebida como Recurso em face dos itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q.” da Decisão n.º 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)).

22. Posteriormente, o Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS interpôs Pedido de Reexame em face do referido *decisum* (Peças 201, e-DOC: [ECCD4938](#) e 224, e-DOC: [C69DCFC4](#)).



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

23. Na Sessão Ordinária n.º 5.409, de 29.01.2025, o Plenário admitiu o Recurso do Consórcio como Pedido de Reexame, com efeitos suspensivo, por meio da **Decisão n.º 116/2025** (Peça n.º 228, e-DOC: E813A135-e), *in verbis*:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: **a) do pedido de reexame interposto pelo Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS, conferindo efeito suspensivo aos itens II.n.i, II.o.i e II.q da Decisão n.º 1.819/2023 (e-DOC C69DCFC4-e)**; b) da Informação n.º 6/2025-NUREC (e-DOC BD596AAA-e); II – dar ciência desta decisão: a) ao recorrente, por intermédio de seu representante legal, ressaltando-se que o recurso ainda carece de análise de mérito, nos termos do art. 4º, § 2º, da Resolução n.º 183/2007- TCU; b) ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF; **III – autorizar o retorno dos autos ao Nurec/TCU, para análise de mérito do recurso e adoção das demais providências cabíveis.**”*

II. DAS RAZÕES RECURSAIS

24. No Recurso (Peças 201, e-DOC: ECCD4938 e 224, e-DOC: C69DCFC4), o Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS combate os itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão n.º 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), os quais se referem a determinações fundamentadas a partir dos Achados 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento – e 10 – Duplicidade de insumos na CPU de Montagem do aço CA-50 –, constantes do Relatório Final de Auditoria (Peça 144, e-DOC: 739762C9).

Das questões preliminares do Pedido de Reexame

25. Por meio da última Petição (Peça 201, e-DOC: ECCD4938), o Recorrente solicita a anulação ou a suspensão dos efeitos da Decisão nº 2441/2024 (Peça 196, e-DOC: 3ECF06F8), até que o Tribunal analise os argumentos apresentados na Petição inicial (Peça 192, e-DOC: EBF1B23A) e os considere na tomada de uma nova decisão.

26. No Pedido de Reexame (Peça 224, e-DOC: C69DCFC4, fls. 1/13), o Recorrente apresenta uma síntese do histórico do processo em comento, desde a apreciação do Relatório Final da Auditoria (Peça 144, e-DOC: 739762C9) por esta Corte de Contas até a Decisão nº 3992/2024 (Peça 208, e-DOC: 3A6DECBB), na qual o Tribunal permitiu a complementação da última Petição apresentada pelo Consórcio (Peça 201, e-DOC: ECCD4938), para que fosse recebido como recurso em relação aos itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C).

27. Nas fls. 14/15 do Pedido de Reexame (Peça 224, e-DOC: C69DCFC4), o Consórcio informa que expõe suas considerações para facilitar a análise e assegurar que os argumentos apresentados sejam devidamente examinados antes de uma nova decisão do Tribunal. Afirma que busca garantir o respeito ao contraditório e à ampla defesa, os quais não se limitam ao direito de manifestação, mas incluem a necessidade de ter seus argumentos efetivamente considerados. Para fundamentar seu pleito, cita a jurisprudência do STF, destacando voto do ministro Gilmar Mendes,



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

que enfatiza que o direito de defesa compreende não apenas a manifestação das partes, mas também a análise substancial de seus argumentos. Além disso, menciona o entendimento da ministra Carmen Lúcia, que reforça a importância da racionalidade e objetividade na condução dos processos administrativos.

28. Diante disso, requer o recebimento da peça como Pedido de Reexame, com o objetivo de esclarecer a regularidade das ações no Contrato nº 01/2021-DER/DF e desconstituir as glosas nos pagamentos. Ressalta, ainda, que apenas as alíneas “n”, “o” e “q” do item II da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C) estão em discussão.

II.n) para o serviço de CBUQ – código 4011466 (Achado 9): i) celebre termo aditivo para ajustar a CPU do item “Concreto Asfáltico com Asfalto Polímero – Faixa C – Areia e Brita Comerciais – Código: 4011466” de acordo com a relação de materiais prevista no Projetos de Mistura Asfáltica – Faixas B e C apresentado pelo consórcio contratado, efetuando a respectiva glosa contratual da diferença das medições já processadas;

29. Sobre o item “II.n.i” da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), o Recorrente (fls. 16/20 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224) informa que, na análise realizada sobre o Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), o Corpo Técnico comparou a planilha de preços apresentada na licitação com a Tabela SICRO, que constitui apenas uma referência na área de obras rodoviárias.

30. O Recorrente alega que o Corpo Técnico, no entanto, deixou de considerar: (i) o que foi fixado pela Administração no edital do certame, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório; e (ii) o preço global também definido pelo DER/DF, assegurando a manutenção do valor global, dentro do qual o Recorrente se manteve desde o início, apresentando as condições mais vantajosas para a Administração.

31. O Recorrente argumenta que, na avaliação para a proposição do desconto concedido, baseou-se nas especificações técnicas, condições locais e demais informações disponíveis para subsidiar o orçamento de custo, comparando-o com os preços do processo licitatório.

32. Informa que o Consórcio NG-RIO PLATENSE-ARP-SFERAS, ao formular a proposta vencedora, com $K = 0,8414$, ou seja, com um desconto de 15,86%, utilizou os preços constantes do edital. Ressalta que essa proposta ficaria desfigurada caso esses valores fossem alterados por auditorias posteriores à sua apresentação. Defende que não se pode modificar, *a posteriori*, aquilo que já havia sido fixado pela Administração no edital do certame. Em apoio a esse entendimento, cita o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que determina que a interpretação das normas de gestão pública deve considerar os obstáculos e dificuldades reais do gestor, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

33. Afirma que é direito do administrado, *in casu*, do Consórcio recorrente, observar as regras estabelecidas no momento da licitação, e não aquelas decorrentes de entendimentos posteriores adotados pelo Tribunal de Contas. Para fundamentar essa argumentação, menciona o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, que estabelece princípios como legalidade, segurança jurídica e contraditório, além de vedar a



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

aplicação retroativa de novas interpretações normativas nos processos administrativos.

34. O Consórcio sustenta que, nos processos administrativos, incluindo aqueles conduzidos pelo TCDF, não é admissível a aplicação retroativa de novas interpretações. Destaca que não se pode revisitar um edital de licitação realizado anos atrás, sob um contexto normativo previamente estabelecido, para imputar débitos ao Recorrente, especialmente quando há tentativa de modificar parâmetros anteriormente consolidados.

35. Para reforçar essa posição, cita o artigo 24 da LINDB, que estabelece que a revisão de atos administrativos deve considerar as orientações vigentes à época de sua edição, sendo vedada a invalidação de situações plenamente constituídas com base em mudança posterior de entendimento. Destaca que o parágrafo único do referido artigo define que as orientações gerais incluem interpretações consolidadas em atos públicos, jurisprudência majoritária e práticas administrativas reiteradas de amplo conhecimento.

36. O Consórcio argumenta que situações plenamente constituídas, como a obra já realizada com base em orçamento aprovado e contrato firmado, não podem ser reavaliadas retroativamente com novos parâmetros estabelecidos pelo TCDF. Defende que, caso o Tribunal queira fixar novos entendimentos, isso deve ocorrer para processos futuros, sem afetar contratos já pactuados e executados.

37. Ressalta que a legislação vigente impede a revisão de atos administrativos consolidados com base em nova interpretação, sob pena de ilegalidade.

38. Afirma que as composições de preços utilizadas para cálculo do orçamento estimativo do órgão servem apenas como referência para que a contratante defina um valor máximo para a contratação da obra objeto da licitação.

39. Alega que tabelas de custos referenciais, como SICRO e SINAPI, baseiam-se em traços genéricos de misturas betuminosas, sendo que o traço específico a ser utilizado é definido e aprovado somente após a contratação do serviço. Assim, os orçamentistas não podem determinar com exatidão o custo desse serviço antes da licitação, sob pena de restringir a concorrência a um único fornecedor de agregados, o que poderia favorecer determinada empresa e contrariar os princípios da isonomia e da competitividade.

40. Dessa forma, sustenta que os licitantes são obrigados a acatar as composições de preços unitários e a planilha orçamentária fornecida no edital, sem a possibilidade de realizar alterações nesses documentos, sob pena de desclassificação do certame.

41. Por esse motivo, afirma que os licitantes devem levantar os custos da obra com base nos projetos e especificações fornecidos pelo Poder Público, formulando as suas propostas com descontos calculados sobre o valor fixado no edital, que possui caráter vinculante.

42. Logo, argumenta que qualquer alteração posterior à assinatura do contrato nas composições de preços unitários modificaria o valor previsto no edital e



desconfiguraria as propostas apresentadas pelos licitantes. Destaca que os participantes do certame, incluindo o Consórcio Vencedor, provavelmente não teriam oferecido os mesmos descontos caso as alterações propostas no relatório em questão já estivessem em vigor. Defende que esse tipo de mudança de entendimento, além de tentar reconstruir o passado, gera significativa insegurança jurídica aos licitantes, o que deve ser evitado a todo custo.

43. Diante desses argumentos, em especial (i) a vinculação ao instrumento convocatório, (ii) a observância do valor global da proposta e (iii) a impossibilidade de retroação de novos entendimentos, conclui que não há qualquer irregularidade nos preços praticados ou na composição dos custos no contrato firmado com o DER/DF, não havendo justificativa para qualquer intervenção por parte da Corte de Contas, devendo ser acolhida a argumentação do Recorrente e determinado o arquivamento dos autos.

II.o) para o serviço de ECT – código 5501879 (Achado 9): i) celebre termo aditivo visando à substituição do item “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 800 a 1.000 m – caminho de serviço em leito natural – com carregadeira e caminhão basculante de 14 m³ – código 5501879” para o item “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 600 a 800 m – caminho de serviço em leito natural – com escavadeira e caminhão basculante de 14 m³ – código 5502112”, efetuando a respectiva glosa contratual da diferença das medições já processadas;

44. Sobre o item “II.o.i” da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), o Recorrente (fls. 20/31 do e-DOC: [C69DCFC4](#), Peça 224) reitera que toda a argumentação exposta no item anterior se aplica integralmente a este caso. Além disso, pondera que, ao elaborar sua proposta, avaliou quais equipamentos seriam mais adequados para a execução dos serviços em questão e a entrega do produto. Ressalta, ainda, que a Administração contratou a realização de uma obra pública, e não a locação de equipamentos específicos.

45. O Recorrente afirma que, nesse contexto, o detalhamento da forma de execução final fica a critério da empresa Contratada, e não da Administração. Destaca que o TCDF, que desempenha um papel fundamental na fiscalização dos gastos públicos, também deve observar esse princípio. Argumenta que não se pode, após a conclusão da obra, visitar itens específicos da composição de custos da planilha, como o tipo de equipamento utilizado pelo Recorrente, para a entrega da obra em questão. Ressalta que se trata de um contrato de escopo, executado dentro do prazo fixado pelo Poder Público e respeitando o orçamento total estimado.

46. O Recorrente alega que os equipamentos utilizados pela Contratada, sejam a carregadeira, a escavadeira e/ou a motoniveladora, atenderam aos requisitos de produtividade, segurança e qualidade necessários para a execução dos serviços, demonstrando-se plenamente adequados às necessidades da Administração, como efetivamente ocorreu. Assevera que a necessidade pública a ser contemplada, ou seja, a realização da obra pública no trecho contratado, foi integralmente atendida.

47. O Recorrente afirma que, como se pode observar nos projetos executivos e na própria vistoria *in loco*, os taludes de corte executados próximos ao viaduto possuem inclinação de 1/8, ou seja, são praticamente verticais. Diante dessa



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

condição, sustenta que a realização do acabamento desses taludes utilizando apenas trator de esteiras e carregadeira seria fisicamente impossível. Por essa razão, justifica o emprego, em conjunto com os demais equipamentos, de um dos mais adequados para esse tipo de serviço: a escavadeira hidráulica. Conclui, mais uma vez, que a finalidade pública foi plenamente atingida, em conformidade com o que foi estabelecido pela Administração desde a realização do certame.

48. O Recorrente afirma que, além disso, houve a execução de escavação nas proximidades da adutora de água existente, o que exigiu cuidados especiais para evitar seu rompimento. Destaca que um eventual dano à adutora poderia causar prejuízos incomensuráveis à população atendida por ela, à Administração e ao próprio Consórcio. Assevera que tal situação não foi prevista na planilha orçamentária nem nas composições de custos unitários, ficando a execução desses serviços inteiramente às expensas do Consórcio. Ressalta, ainda, que, diante desse cenário, buscou atender às demandas da melhor maneira possível.

49. O Recorrente cita o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 2.986/2016, segundo o qual "*não haverá prejuízo ao contratante se este especificar solução antieconômica, mas o contratado, em sua proposta, adotar preço unitário compatível com o método eficiente e usual que irá utilizar na obra.*".

50. Além disso, menciona os precedentes relativos a Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.872/2012, Plenário, que recomendou a paralisação de obras de implantação e pavimentação. Aduz que a decisão reexaminada apontava, entre outras irregularidades, a ocorrência de superfaturamento por metodologia executiva, uma vez que o orçamento base considerou o uso de trator de esteira e carregadeira em vez da escavadeira, que seria uma solução mais econômica. Reproduz, ainda, a ponderação da relatora do caso, que destacou:

“Não se pretende aqui coibir as inovações metodológicas ou de equipamento que podem advir na execução da obra em relação ao projeto básico. Caso se trate, de fato, de inovações que aumentem a produtividade na execução de um serviço, é lícito que o contratado se beneficie dos ganhos auferidos. É razoável, inclusive, supor que ele contará com essa vantagem competitiva quando da elaboração de sua proposta para a licitação.”

(...)

“Não se podem confundir metodologias inovadoras com falhas técnicas do projeto ou do orçamento base. Portanto, se o contratado executou o trabalho por sistema mais produtivo não por este ser uma inovação, mas porque o projeto básico previu metodologia antieconômica, trata-se de erro de projeto que deve ser corrigido para a apuração do efetivo custo referencial da obra.”

51. Em complemento, cita trecho do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, apontado pela relatora, que traz a seguinte orientação:

“Não há esse tipo de superfaturamento quando o orçamento do serviço considerou metodologia executiva eficiente e compatível com a boa técnica da engenharia, porém, o construtor, valendo-se de



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

equipamentos mais modernos e produtivos ou de técnicas inovadoras, consegue executar o serviço com maior produtividade e, conseqüentemente, a um menor custo. Trata-se de ganho de eficiência legítimo, cujos benefícios devem ser apropriados exclusivamente pelo contratado”.

52. Com base nesse entendimento, afirma que o Tribunal decidiu conhecer dos Recursos e dar-lhes provimento parcial, afastando a hipótese de superfaturamento por metodologia executiva, conforme voto da relatora (TCU, Acórdão nº 2.986/2016 – Plenário).

53. O Recorrente ressalta que o mesmo entendimento foi adotado pelo TCU no Acórdão nº 800/2016 – Plenário, que dispôs que:

“A utilização de patrulha mecânica de menor custo do que aquela prevista na composição de preços do contrato não representa superfaturamento se o preço global contratado para os serviços for inferior ao preço referencial de mercado calculado. Sendo tecnicamente admissíveis diversas alternativas de execução dos serviços, é lícito que a empresa contratada opte por aquela que minimiza o seu custo e maximiza o seu lucro.”

54. O Consórcio afirma que o preço global contratado foi integralmente observado, conforme já exposto. Destaca que apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração e que a obra contratada foi devidamente entregue, sem qualquer irregularidade. Ressalta que não houve sobrepreço, superfaturamento ou qualquer conduta maliciosa visando obter vantagem indevida sobre a Autarquia. Pelo contrário, argumenta que agiu da melhor forma possível para atender às exigências contratuais e garantir a execução eficiente dos serviços, sempre em conformidade com os parâmetros estabelecidos no certame e no contrato firmado.

55. O Recorrente menciona que Pedidos de Reexame já questionaram deliberações do TCU em processos similares, como no caso da auditoria realizada nas obras de adequação de capacidade e restauração da BR-104/PE. Nesse processo, determinou-se a glosa de medições futuras em razão de pagamentos indevidos, sendo impugnado o montante de R\$ 3.226.281,87, dos quais R\$ 758.211,23 referiam-se à utilização de escavadeiras hidráulicas nos serviços de escavação, carga e transporte (ECT), em vez das pás carregadeiras previstas na composição de preços contratuais.

56. Cita a manifestação da unidade especializada transcrita no voto do relator, que destacou que, em princípio, o projeto básico não deve especificar os equipamentos a serem utilizados na prestação dos serviços, salvo aqueles que serão incorporados à obra. Da mesma forma, argumenta-se que o projeto básico não deve especificar o método construtivo, pois isso poderia restringir a competitividade da licitação. No caso analisado, como havia diversas alternativas tecnicamente viáveis para a execução dos serviços – seja com trator de esteiras, motoscreiperes ou escavadeiras –, era legítimo que a empresa executasse a obra com qualquer uma dessas opções, visando minimizar seus custos e maximizar seu lucro. Dessa forma, a proposta da empresa deveria se referir ao preço de cada serviço, e não à forma exata de execução ou aos custos reais desse serviço.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

57. O Recorrente destaca que o Relator, ao acolher essa análise, consignou que a Administração deve sempre buscar a opção mais econômica ao elaborar seus orçamentos base para licitações e que, da mesma forma, para fins de análise de preços, a Corte de Contas deve sempre considerar o uso da opção mais econômica, desde que viável tecnicamente. No entanto, ponderou que não seria razoável glosar individualmente todos os preços unitários contratados que estivessem acima de preços referenciais obtidos com base no uso de equipamentos mais econômicos sem avaliar a economicidade global da contratação. Além disso, ressaltou que, no caso analisado, a opção pelo uso da escavadeira hidráulica não resultou em benefício financeiro indevido ao Consórcio, conforme constatado pela Secob Rodovias, que demonstrou a inexistência de sobrepreço no valor total contratado.

58. Com base nesse entendimento, o Plenário do TCU, acompanhando o relator, deu provimento parcial ao Recurso interposto, excluindo da quantia impugnada o montante de R\$ 758.211,23, referente à utilização das escavadeiras hidráulicas em vez de pás carregadeiras nos serviços de escavação, carga e transporte (Acórdão 800/2016 – Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Vital do Rêgo).

59. Dessa forma, o Recorrente sustenta que os argumentos apresentados no Relatório de Auditoria não prosperam, pois não há que se falar em solução antieconômica no projeto ou em recebimento de valores indevidos pelo Consórcio. Argumenta que, caso o preço unitário desse serviço tivesse sido alterado na planilha orçamentária estimativa apresentada no edital, a análise dos descontos propostos pelo Consórcio Vencedor, bem como pelas demais empresas participantes do certame, teria sido diferente. Com isso, os descontos ofertados teriam sido menores, o que poderia efetivamente resultar em desvantagem para a Administração, que acabaria contratando por valores superiores aos efetivamente obtidos.

60. O Recorrente reitera, mais uma vez, que a obra foi entregue dentro do orçamento previsto e que não se pode, nem se deve, a esta altura, questionar a metodologia de execução adotada.

61. Ademais, afirma que, com relação à Distância Média de Transporte-DMT, há um equívoco na análise realizada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas. Esclarece que o material escavado foi transportado da obra para o depósito de materiais localizado no 3º Distrito Rodoviário do DER/DF, a uma distância média de 7,30 km da obra, conforme demonstrado nos Mapas dos Percursos e no Quadro de Distribuição de Massa constantes do Anexo VI.

62. Destaca que o pagamento do transporte foi contemplado nos seguintes itens:

- 5501879 - Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria - DMT de 800 a 1.000 m - Caminho de serviço em leito natural - com carregadeira e caminhão basculante de 14 m³: remunera o transporte **até 1,0 km**;
- 5915319 - Transporte com caminhão basculante de 14 m³ - Rodovia em leito natural: remunera o transporte de **mais 0,3 km**;
- 5915321 - Transporte com caminhão basculante de 14 m³ - Rodovia pavimentada: remunera o transporte de **4,1 km**.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

63. O Recorrente esclarece que, ao somar as distâncias que foram efetivamente remuneradas, chega-se a um total de 5,40 km, aproximadamente 2 km a menos do que a distância média percorrida. Assim, sustenta que a DMT real foi superior àquela efetivamente paga no orçamento, afastando qualquer alegação de irregularidade nesse aspecto.
64. Conclui, portanto, que não há qualquer fundamento para questionamentos relacionados à DMT e que, também nesse ponto, inexistente qualquer dano ao DER/DF que justifique a realização de glosas.
65. O Recorrente afirma, em arremate, que, ainda que se proceda à assinatura de aditivo para substituir o item "*Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 800 a 1.000 m – caminho de serviço em leito natural – com carregadeira e caminhão basculante de 14 m³ – código 5501879*" pelo item "*Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 600 a 800 m – caminho de serviço em leito natural – com escavadeira e caminhão basculante de 14 m³ – código 5502112*", conforme determinado por esta Corte de Contas, ainda assim, nenhuma glosa será devida.
66. Explica que, levando-se em consideração as movimentações de terra realizadas internamente, ou seja, do eixo para o depósito provisório e vice-versa, esse volume deverá ser estornado do item **código 5501879** (DMT de 800 a 1.000 m com carregadeira) e medido no item **código 5502112** (DMT de 600 a 800 m com escavadeira hidráulica), conforme sugerido por esta Corte de Contas.
67. Afirma, também, que os volumes de movimentação de terra efetivamente calculados e executados deverão ser objeto de reformulação do referido orçamento, tendo em vista que alterações de traçado foram necessárias em decorrência de interferências detectadas durante o processo construtivo, as quais não estavam originalmente previstas. Destaca que tais modificações foram imprescindíveis para a adequada execução da obra e que a reformulação orçamentária deve refletir a realidade dos serviços efetivamente realizados.
68. No entanto, destaca que o volume escavado e destinado ao depósito provisório do 3º Distrito do próprio DER/DF deverá ser mantido no item **código 5501879**, uma vez que tal deslocamento foi efetivamente realizado e deve ser reconhecido na medição correspondente.
69. O Recorrente explica que o quantitativo de 299.931,70 m³ do serviço de escavação, carga e transporte (ECT), conforme extraído do quadro de distribuição de massa do projeto *AS-BUILT*, será redistribuído da seguinte forma: 63.440,67 m³ serão medidos no item 5502112 (ECT de 600 a 800 m com escavadeira); 211.805,35 m³ serão mantidos no item 5501879 (ECT de 800 a 1.000 m com carregadeira); e 24.685,68 m³ serão medidos no item CP9023 (Escavação Vertical).
70. A seguir, apresenta-se o quadro demonstrativo do impacto financeiro das adequações a serem realizadas:


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 NÚCLEO DE RECURSOS

| SERVIÇOS DE ECT – RESUMO FINANCEIRO | | | | |
|-------------------------------------|--|----------------------------|------------------|----------------|
| Nº | TERRAPLENAGEM PARA ACERTOS DE GREIDE COM ATERRO POR COMPENSAÇÃO | VALOR MEDIDO ANTERIORMENTE | VALOR READEQUADO | VARIAÇÃO |
| 5501879 | Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria - DMT de 800 a 1.000 m - caminho de serviço em leito natural - com carregadeira e caminhão basculante de 14 m³ | R\$ 2.110.607,16 | R\$ 1.588.540,12 | -R\$522.067,04 |
| 5502112 | Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria - DMT de 600 a 800 m - caminho de serviço em leito natural - com escavadeira e caminhão basculante de 14 m. | - | R\$ 326.217,88 | R\$ 326.217,88 |
| CP9023 | Escavação vertical a céu aberto, incluindo carga, descarga e transporte, em solo de 1ª categoria com escavadeira hidráulica (caçamba: 1,2 M³ / 155 HP), frota de 9 caminhões | R\$ 326.647,13 | R\$ 435.455,37 | R\$ 108.808,24 |

| SERVIÇOS DE ECT – RESUMO FINANCEIRO | | | | |
|-------------------------------------|--|----------------------------|-------------------------|----------------------|
| Nº | TERRAPLENAGEM PARA ACERTOS DE GREIDE COM ATERRO POR COMPENSAÇÃO | VALOR MEDIDO ANTERIORMENTE | VALOR READEQUADO | VARIAÇÃO |
| | basculantes de 14 m³, DMT de 6 km e velocidade média 22 km/h. | | | |
| 5503041 | Compactação de aterros a 100% do proctor intermediário | R\$ 298.221,77 | R\$ 298.221,77 | - |
| | BOTA-FORA DO EXCEDENTE DA TERRAPLENAGEM EM DEPÓSITO DO DER/DF | | | |
| 5915319 | Transporte com caminhão basculante de 14 m³ - rodovia em leito natural | R\$ 180.439,87 | R\$ 140.464,22 | R\$ 39.975,65 |
| 5915321 | Transporte com caminhão basculante de 14 m³ - rodovia pavimentada | R\$ 454.265,29 | R\$ 615.822,63 | R\$ 161.557,34 |
| | TOTAL | R\$ 3.370.181,22 | R\$ 3.404.721,99 | R\$ 34.540,77 |

71. O Recorrente afirma que, diante dessas adequações, verifica-se que é credor do valor de R\$ 34.540,77 (trinta e quatro mil, quinhentos e quarenta reais e setenta e sete centavos) em face do DER/DF. Ressalta que não há qualquer débito do Recorrente em relação ao Ente Federativo.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

72. Destaca que todos os projetos, detalhamento de corte e aterro, perfis, seções longitudinais e notas de serviço *as-built* já foram devidamente apresentados ao DER/DF e se encontram em fase de análise e conferência.

73. Por fim, reafirma o que vem sustentando desde o início: não há qualquer débito que possa ser imputado ao Recorrente, tampouco dano aos cofres da Autarquia. Pelo contrário, sustenta que, ao final, o que se verifica são créditos do Recorrente perante a Entidade Contratante, e não o inverso.

II.q) ajuste a composição de custo unitário do serviço de “Montagem de Armadura Longitudinal de Estacas – 25 mm (código CP9225)”, eliminando os insumos ARAME RECOZIDO 18 BWG (código M0075), AJUDANTE ESPECIALIZADO (código P9802) e ARMADOR (código P9805), mantido o fator de desconto, com a consequente glosa da diferença (Achado 10):

74. Sobre o item II.q da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), o Recorrente (fls. 31/33 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224) alega que o Corpo Técnico sugere o ajuste da composição do custo unitário dos serviços. Argumenta que, mais uma vez, aplica-se toda a fundamentação já exposta desde o início, nos dois tópicos de mérito anteriores, acrescida de um novo argumento.

75. Pondera que, à medida que a atividade controladora se imiscui no valor unitário de determinado componente do custo, acaba, na realidade, questionando todo o conjunto da obra realizada. Sustenta que, ao adotar essa abordagem, o Corpo Técnico passa a contestar os próprios critérios definidos pela Administração na concepção e delimitação do escopo contratado. Ressalta, ainda, que essa definição cabe exclusivamente à Administração Pública, não ao particular.

76. O Recorrente sustenta que as partes específicas que integram cada componente do custo, como o "arame recozido 18 BWG (código M0075)", o "ajudante especializado (código P9802)" e o "armador (código P9805)", devem ser analisadas no contexto do caso concreto, independentemente de terem sido destacadas individualmente na prestação dos serviços, uma vez que foram efetivamente utilizadas. Argumenta, ainda, que não há qualquer indício de dupla remuneração, reforçando que os custos estão devidamente contemplados na composição contratual.

77. Acrescenta que o Corpo Técnico busca apontar uma possível duplicidade de pagamento devido à composição de custos dos itens unitários da planilha. No entanto, argumenta que, se essa lógica for aplicada, também devem ser considerados os diversos serviços executados pelo Consórcio que não estavam previstos em muitos itens unitários. Assim, entende que, caso cada item de despesa fosse analisado detalhadamente, seria possível identificar custos assumidos pelo particular e não remunerados pela Administração, o que, ao contrário do alegado, geraria um crédito em favor do Consórcio, e não um dano ao erário.

78. Reforça, mais uma vez, que se deve considerar o valor global da proposta e o teto remuneratório fixado pela Administração. Afirma que se esse limite foi respeitado por ambas as partes, eventuais diferenças em determinados itens, sejam em favor ou em desfavor da Administração, se compensam, da mesma forma



que ocorre em relação ao particular. Dessa forma, aduz que não há qualquer irregularidade, como pretende indicar o Corpo Técnico da Corte de Contas.

79. Ademais, destaca que devem ser considerados os argumentos técnico-jurídicos apresentados a seguir.

Do respeito aos parâmetros de preços fixados pela própria Administração – Valor global da proposta – Compensação de valores

80. O Recorrente sustenta (fls. 33/38 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224) que, desde o início, respeitou os parâmetros de preço fixados pela própria Administração e observou o valor global da proposta.

81. Argumenta que não é possível realizar uma análise individualizada dos componentes de custo feitos à época, pois a comparação proposta pelo Corpo Técnico não se sustenta.

82. Além disso, reforça que a licitante vencedora apresentou o menor preço global para a execução da obra, considerando todos os valores necessários e respeitando o teto remuneratório estabelecido pelo DER/DF, o que demonstra a inexistência de qualquer irregularidade nos preços contratados e pagos.

83. Destaca que a sua proposta foi considerada a mais eficiente e vantajosa durante o processo de contratação, superando outras empresas do mercado e garantindo a execução da obra em alinhamento com o interesse da Administração e o cumprimento do contrato celebrado. Afirma que, ao participar do certame que resultou na celebração do Contrato nº 01/2021-DER/DF, apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração.

84. Cita os precedentes do TCU (Acórdãos nºs 1368/2019, 1511/2018, 670/2016, 648/2016, 2546/2015 e 637/2017, todos do Plenário) que reforçam a primazia do valor global da proposta como principal critério para a aferição da economicidade e regularidade da contratação. Ressalta que a jurisprudência do TCU já consolidou o entendimento de que não se pode analisar isoladamente um componente do preço, pois eventuais variações nos custos diretos ou no BDI podem ser compensadas dentro do valor global contratado.

85. Também cita o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (RMS 15051/RS, Segunda Turma, Rel^a. Min^a. Eliana Calmon, j. em 1º-10-2002), que estabelece que a licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários em sintonia com o valor global, nos termos dos arts. 40, 44, 45 e 48 da Lei 8.666/93. Além disso, destaca que a previsão legal garante segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global.

86. Diante disso, afirma que, considerando que o Recorrente apresentou o menor valor global no certame e, conseqüentemente, a proposta mais vantajosa para a Administração, não há qualquer fundamento para a imputação de sobrepreço ou dano ao erário. Assim, conclui que não há qualquer irregularidade a ser considerada nos autos e que o presente processo deve ser imediatamente arquivado.



Da inexistência de dano ao erário

87. O Recorrente afirma inexistir qualquer dano ao erário no presente caso concreto (fls. 38/41 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224).

88. Fundamenta sua argumentação no art. 66 da Lei nº 8.666/1993, que estabelece que o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, conforme as cláusulas pactuadas e as normas legais aplicáveis. Dessa forma, sustenta que os critérios utilizados pela Contratada para formular sua proposta no processo licitatório foram essenciais para garantir seu cumprimento e seu interesse em contratar com a Administração. Para o Recorrente, qualquer modificação posterior que desrespeite esses critérios resultaria em prejuízo à Contratada e enriquecimento sem causa do Governo do Distrito Federal, situação vedada pelo ordenamento jurídico.

89. Afirma que alterações posteriores comprometem a paridade, a proporcionalidade e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, violam o princípio da boa-fé e da não-surpresa, além de afetarem o princípio da concorrência da licitação.

90. Advoga que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos resguarda a manutenção do objeto pactuado, garantindo que a execução do contrato ocorra sem interferências externas que alterem as condições originalmente propostas. Pondera que o objetivo da norma constitucional é impedir variações que possam comprometer as bases financeiras do contrato. Nesse sentido, sustenta que, paralelamente ao direito da Administração de exigir a execução do contrato, o contratado deve ter garantido o direito ao lucro, restringindo a discricionariedade administrativa.

91. Cita Marçal Justen Filho, que afirma que a proteção constitucional à equação econômico-financeira decorre de princípios como a isonomia, a tutela dos contratos e a indisponibilidade dos interesses fundamentais. Reforça esse entendimento com a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, que define equilíbrio econômico-financeiro como a relação de igualdade entre as obrigações assumidas pelo contratado e a compensação econômica que lhe corresponderá.

92. Argumenta que a equação financeira do contrato deve ser preservada durante toda a sua execução, evitando fatores externos ou interpretações que prejudiquem a justa remuneração do contratado. Assim, qualquer ruptura desse equilíbrio deve ser corrigida para evitar prejuízos tanto à Contratada quanto à Administração, que tem o dever de efetuar o pagamento conforme os valores estabelecidos no início da contratação.

93. Cita ainda Miguel Reale, que afirma que o rompimento desse equilíbrio torna o contrato destituído de sentido, esvaziando seu conteúdo econômico e tornando o vínculo contratual insustentável. Conclui que não há qualquer dano ao DER/DF que justifique a atuação repressiva da Corte de Contas Distrital. Além disso, pondera que caso a composição de custos da contratação seja alterada conforme proposto, não apenas o equilíbrio econômico-financeiro do contrato será prejudicado em desfavor da Contratada, como também haverá enriquecimento sem causa por parte da Administração, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico.



Da impossibilidade de enriquecimento sem causa por parte da Administração

94. O Recorrente sustenta que (fls. 41/47 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224), ao prestar serviços à Administração, deve receber a devida contraprestação pecuniária, pois a execução de trabalhos sem a correspondente remuneração caracterizaria enriquecimento sem causa, prática vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Argumenta que essa exigência não é apenas um princípio geral de justiça, mas uma norma expressamente prevista no Código Civil, aplicável ao contrato em questão por força do art. 54 da Lei nº 8.666/1993.

95. Para o Recorrente o Código Civil dispõe no art. 884 que aquele que enriquecer sem justa causa à custa de outrem deve restituir o que foi indevidamente auferido, devidamente atualizado. Prossegue, o Recorrente, e aduz que no art. 885, a legislação reforça que a restituição é devida não apenas quando não houver uma causa que justifique o enriquecimento, mas também quando essa causa deixar de existir. Assim, ao modo de entender do Recorrente, se a Administração Pública recebe um serviço prestado pelo contratado, deve remunerá-lo de acordo com os termos do contrato, sob pena de incorrer em ilegalidade.

96. O Recorrente sustenta que a Administração Pública não pode se beneficiar dos serviços prestados pelo contratado sem a devida contraprestação, sob pena de enriquecimento sem causa, vedado pelo ordenamento jurídico. Para embasar esse argumento, cita precedentes do Superior Tribunal de Justiça (Resp 1096917/PE, Resp 753039/PR, REsp 876.140/SE, RE 468.189/SP), do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Processos 20130111469585APO, 0002781-13.2016.8.07.0018, 0701168-34.2017.8.07.0000, 20120111721116APC) e do TCU (Acórdãos 3223/2019 e 2293/2019), que reafirmam a necessidade de pagamento pelos serviços efetivamente prestados, mesmo em contratos administrativos considerados irregulares ou nulos.

97. Obtempera que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a nulidade de um contrato administrativo não exonera a Administração da obrigação de pagar pelo serviço executado ou pelos bens fornecidos, pois, do contrário, haveria locupletamento indevido (Resp 1096917/PE, Resp 753039/PR, REsp 876.140/SE, RE 468.189/SP). Informa que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios também reforça que, mesmo diante de eventuais falhas formais, a Administração deve indenizar o contratado, sob pena de violação ao princípio da boa-fé objetiva (Processos 20130111469585APO, 0002781-13.2016.8.07.0018, 0701168-34.2017.8.07.0000 e 20120111721116APC).

98. Obtempera que o TCU, em seus acórdãos, reconhece que a devolução de valores federais transferidos a um contrato só é cabível quando há desvio de finalidade ou inexecução total do objeto pactuado. Caso contrário, deve-se garantir o pagamento pelos serviços já prestados e que tenham sido incorporados ao patrimônio público (Acórdãos 3223/2019 e 2293/2019).

99. Dessa forma, o Recorrente reitera que, no presente caso, configura-se o mesmo tipo de enriquecimento sem causa, impossibilitando que o TCDF impeça o particular de receber aquilo a que faz jus. Por tais fundamentos, conclui que não há qualquer irregularidade.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Da boa-fé da empresa

100. O Recorrente sustenta que (fls. 47/48 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224), além de todos os argumentos já apresentados, atuou de boa-fé durante todo o certame promovido pela Administração, bem como na execução contratual. Defende que a sua conduta foi pautada pela regularidade desde a celebração do contrato até a prestação dos serviços ao DER/DF e ao Poder Público, sem qualquer indício de irregularidade.

101. Cita Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (16ª edição, p. 976), que esclarece que a boa-fé do terceiro se caracteriza quando este não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento, nem poderia ter, da sua existência.

102. Reforça que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e conformidade com a lei. Assim, a participação de licitantes em certames promovidos pelo Poder Público deve ser presumida legítima, não configurando qualquer irregularidade.

103. Aponta que o citado autor exemplifica, na página 977 da sua obra, que se a Administração instaurar uma licitação sem observância dos pressupostos legais e um particular, confiando na lisura dos atos do Poder Público, participar do certame, vencer e for contratado, não se poderia negar a ele o direito aos benefícios decorrentes da contratação, mesmo diante de eventuais vícios no processo licitatório.

104. Dessa forma, o Recorrente reitera que agiu de boa-fé em todas as fases do processo, não podendo ser responsabilizado por eventuais atos que possam ser considerados indevidos pelo TCDF, até porque tais irregularidades nunca existiram.

Dos pedidos

105. Ante o exposto, o Recorrente requer ao Tribunal (fl. 49 do e-DOC: C69DCFC4, Peça 224):

- a) conhecer do Pedido de Reexame, atribuindo efeito suspensivo à Decisão nº 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), diante dos danos que a sua manutenção pode causar ao Consórcio ora Recorrente;
- b) dar provimento ao Pedido de Reexame para:
 - b.1) considerar esclarecidas as questões de divergência de preços indicadas nos itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C), pelas razões que fundamentam este Pedido de Reexame;
 - b.2) considerar insubsistentes as alíneas “n”, “o” e “q” do item II da Decisão n.º 1.819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C);



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

- b.3) determinar que a Administração se abstenha de promover quaisquer glosas relacionadas a esses Achados e promova a liberação de quaisquer pagamentos a ele relacionados;
- b.4) determinar o arquivamento dos presentes autos;
- c) se assim não entender, deferir a realização de sustentação oral no presente caso, para que o Recorrente possa fazê-la, no momento oportuno e na forma regimental.

III - ANÁLISE

- Item 'II.n.1' da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C)

106. No Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento, item 1 – Análise do serviço de CBUQ, a DIFO1 identificou um desequilíbrio na remuneração do serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ). O CBUQ foi remunerado a R\$ 193,82 por tonelada, quando a composição de preços unitários deveria ter sido ajustada para R\$ 144,49 (valores antes da aplicação do desconto), objetivando adequar a CPU ao traço do projeto de mistura asfáltica apresentado pela Contratada. Diante disso, foi sugerido ao Plenário que fosse determinado ao DER/DF que, entre outras providências, ajustasse o preço unitário do serviço de CBUQ de acordo com a relação e o consumo de materiais previstos nos projetos de mistura asfáltica faixas B e C apresentados pelo Consórcio Contratado, efetuando a respectiva glosa contratual da diferença das medições já processadas e das que viessem a ser efetuadas. A análise foi assim descrita no Relatório Final de Auditoria (fls. 99/103 do e-DOC: 739762C9, Peça 144):

Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento.

Critério

506. Edital de Concorrência n.º 004/2020-DER/DF; Projetos Básico e Executivo; planilha orçamentária contratual e composições de preços unitários; Acórdãos do TCU-Plenário: 2.396/2010 (item 9.3.14); 2.540/2013 (item 9.7.1.4); 2.144/2010 (itens 9.2 e 9.3.1); arts. 6º, IX, f; 7º, § 4º; 8º, caput e parágrafo único; 65, 66 e 76 da Lei n.º 8.666/1993; arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964.

Análises e Evidências

1. Análise do serviço de CBUQ

507. Descrição do serviço: “CONCRETO ASFÁLTICO COM ASFALTO POLÍMERO – FAIXA C – AREIA E BRITA COMERCIAIS” (código 4011466). A análise pormenorizada deste item e a memória de cálculo constam no PT_25.

508. Para a execução das camadas de concreto asfáltico com asfalto polímero – CBUQ, a planilha orçamentária contratual previa a composição de preço unitário “Concreto asfáltico com asfalto polímero – faixa C – areia e brita comerciais – Código: 4011466”, no quantitativo de 19.731,21 toneladas, inclusive sobre a OAE (DA_04, fl. 35).


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 NÚCLEO DE RECURSOS

509. A composição de custo unitário analítica é mostrada na Figura 43, extraída do SICRO. A data de referência foi a utilizada para a elaboração do orçamento estimativo: abril de 2019.

510. A referida composição de custo possui um item auxiliar, “Usinagem de concreto asfáltico com asfalto polímero – faixa C – areia e brita comerciais – Código: 6416248”, cuja composição analítica é apresentada na Figura 44.

(...)

511. A partir dessa composição, foram identificados os materiais e seus respectivos consumos que constam na referida composição de custo do SICRO.

512. Por outro lado, o consórcio apresentou seu projeto de mistura asfáltica para o CBUQ nas faixas B e C (e-DOCs: 64AD7E89-e e 48250EBB-e, respectivamente), em que constam os materiais e seus respectivos consumos para a fabricação da mistura, conforme já apresentado na Figura 2 e na Figura 3. Diante disso, foi elaborado comparativo entre os materiais (e seus consumos) constante na composição de custo do SICRO de usinagem e a relação de materiais (e seus consumos) definida pelo consórcio no projeto de mistura asfáltica. A Tabela 17 sintetiza essas informações.

Tabela 17: Comparação dos materiais das composições de usinagem do CBUQ – SICRO x Projeto.

| CPU – CONTRATADA (SEM DESCONTO) | | | | | |
|---|--|----------------|---------|--------------------|----------------------------|
| C – MATERIAL | | Quantidade (A) | Unidade | Custo unitário (B) | Custo Unitário (C = A x B) |
| M0028 | Areia média | 0,37736 | m³ | R\$ 113,60 | R\$ 42,87 |
| M0005 | Brita 0 | 0,08176 | m³ | R\$ 111,01 | R\$ 9,08 |
| M0345 | Cal hidratada | 66,03774 | kg | R\$ 0,53 | R\$ 34,83 |
| M1955 | Cimento asfáltico CAP 50/70 com polímero | 0,05660 | t | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| M1941 | Óleo combustível 1A | 8,00000 | l | R\$ 3,05 | R\$ 24,40 |
| M1103 | Pedrisco | 0,12579 | m³ | R\$ 109,06 | R\$ 13,72 |
| Custo unitário total de material | | | | | R\$ 124,89 |
| DADOS DA CPU – CONTRATADA COM AJUSTES DO PROJETO DE DOSAGEM (FAIXA C) | | | | | |
| C – MATERIAL | | Quantidade (A) | Unidade | Custo unitário (B) | Custo Unitário (C = A x B) |
| M0028 | Areia fina | 0,05067 | m³ | R\$ 115,45 | R\$ 5,85 |
| M0005 | Brita 0 | 0,19000 | m³ | R\$ 111,01 | R\$ 21,09 |
| M0345 | Brita 1 | 0,06333 | m³ | R\$ 95,87 | R\$ 6,07 |


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 NÚCLEO DE RECURSOS

| | | | | | |
|---|--|----------|----|-----------|------------------|
| M042 4 | Cimento II Z 32 | 19,00000 | kg | R\$ 0,39 | R\$ 7,37 |
| M195 5 | Cimento asfáltico CAP 50/70 com polímero | 0,05660 | t | R\$ 0,00 | R\$ 0,00 |
| M194 1 | Óleo combustível 1A | 8,00000 | l | R\$ 3,05 | R\$ 24,40 |
| M110 3 | Pó de Pedra | 0,31666 | m³ | R\$ 67,75 | R\$ 21,45 |
| Custo unitário total de material | | | | | R\$ 86,24 |

513. A análise completa e os detalhes dos ajustes realizados na composição constam no PT_25.

514. A partir da comparação apresentada, observa-se que o custo unitário total de material da composição do SICRO é aproximadamente 45% superior ao da composição proposta pela contratada. A Tabela 18 apresenta o cálculo do pagamento indevido resultante da divergência entre os coeficientes obtidos do traço do CBUQ executado e o remunerado na CPU.

Tabela 18: Cálculo do superfaturamento a partir do ajuste no custo unitário dos materiais.

| CÓDIGO | SERVIÇOS | UNID | CUSTO UNITÁRIO | PREÇO UNITÁRIO | QTD ACUMULADA (14ª MED) | PREÇO TOTAL |
|--|--|------|----------------|----------------|-------------------------|-----------------------|
| A – CUSTO UNITÁRIO DA PLANILHA CONTRATADA | | | | | | |
| 4011466 | CONCRETO ASFÁLTICO COM ASFALTO POLÍMERO – FAIXA C – AREIA E BRITA COMERCIAIS | T | R\$ 158,69 | R\$ 193,82 | 5.297,05 | R\$ 1.026.660,70 |
| B - CUSTO UNITÁRIO DA PLANILHA CONTRATADA COM AJUSTES DO PROJETO DE DOSAGEM | | | | | | |
| 4011466 | CONCRETO ASFÁLTICO COM ASFALTO POLÍMERO – FAIXA C – AREIA E BRITA COMERCIAIS | T | R\$ 118,30 | R\$ 144,49 | 5.297,05 | R\$ 765.349,72 |
| DIFERENÇA SEM DESCONTO (C = A - B) – ATÉ A 14ª MEDIÇÃO | | | | | | R\$ 261.310,98 |
| SUPERFATURAMENTO POR PREÇO (D = C * 0,8414) | | | | | | R\$ 219.867,06 |

515. Em suma, o CBUQ foi remunerado pelo valor de R\$ 193,82, quando a CPU deveria ter sido ajustada para R\$ 144,49 (valores antes da aplicação do desconto), objetivando adequar a CPU ao traço do projeto apresentado pela empresa.

516. Considerando o fator de desconto ofertado pelo consórcio ($K = 0,8414$), apurou-se um pagamento indevido no valor de R\$ 219.867,06 até a 14ª medição. O dano potencial, considerando todo quantitativo de CBUQ previsto na planilha orçamentária, é de R\$ 818.993,21. A memória de cálculo pode ser conferida na íntegra no PT_25, “E1”.

(...)



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

107. Sobre as Razões Recursais da Contratada, formuladas em face do Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento, item 1 – Análise do serviço de CBUQ, **entendemos não haver fundamento para acolhê-las**, conforme as ponderações a seguir expostas.

108. Em primeiro lugar, verifica-se que o Recorrente não apresentou contestação específica quanto aos valores apurados na análise técnica, tampouco questionou os critérios adotados para o ajuste da composição de preços unitários do serviço de CBUQ. Dessa forma, não há refutação quanto à divergência identificada entre os insumos originalmente considerados e aqueles efetivamente empregados na execução do serviço. Os argumentos apresentados concentram-se exclusivamente na tentativa de desconstituir o achado com base em três alegações principais: (i) a vinculação ao instrumento convocatório; (ii) a necessidade de observância do valor global da proposta; e (iii) a impossibilidade de retroação de novos entendimentos por parte do Tribunal de Contas.

109. Consoante o art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei n.º 8.666/93, os contratos sob a tutela da Lei Geral de Licitações poderão ser alterados para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição para a justa remuneração da obra, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro original. No caso em análise, a necessidade de ajuste decorre de modificações na especificação do serviço, uma vez que o projeto de mistura asfáltica apresentado pela Contratada para as faixas B e C (e-DOCs: 64AD7E89-e e 48250EBB-e, respectivamente) alterou a composição de materiais inicialmente prevista. Dessa forma, a contraprestação financeira deve refletir essa redução de custos, garantindo a justa remuneração dos serviços e a manutenção do equilíbrio contratual.

110. Assim, resta claro que o Corpo Técnico não desconsiderou o que foi estabelecido no edital da licitação. A alteração das especificações técnicas dos insumos empregados teve impacto significativo nos custos originalmente estimados pela Administração, os quais serviram de referência para a formulação das propostas pelos licitantes. Diante disso, a celebração de um termo aditivo para a adequação dos preços unitários torna-se imprescindível. Há vasta jurisprudência do TCU que fundamenta essa necessidade de recomposição contratual, conforme demonstram os Acórdãos 1755/2012, 30/2012, 1608/2010, 3260/2011, 1962/2010, 2158/2010, 1661/2010, 1923/2011, 3289/2011 e 40/2011, todos do TCU-Plenário.

111. Não há, portanto, qualquer aplicação retroativa de entendimento por parte do Tribunal de Contas, tampouco penalização por ganho de eficiência por parte da Contratada. A auditoria apenas identificou que o Consórcio foi remunerado por um serviço que não corresponde à solução efetivamente executada. Dessa forma, a adequação da composição de custos unitários se faz necessária para garantir uma remuneração justa e condizente com os insumos utilizados, evitando o enriquecimento sem causa da Contratada.

112. O argumento de que qualquer alteração nos preços unitários após a assinatura do contrato desconfiguraria as propostas apresentadas pelos licitantes não se sustenta. Todos os proponentes formularam suas propostas com base em um traço referencial específico, o qual previa determinadas quantidades de materiais, como



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

0,377m³ de areia, 0,06176m³ de brita 0 e 66,03 kg de cal. Havendo modificação nos insumos e respectivos consumos empregados na execução do serviço, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro torna-se obrigatória. Se o traço efetivamente utilizado foi alterado para 0,05067m³ de areia fina, 19 kg de cimento II Z 32 kg, por exemplo, a remuneração deve refletir esses novos insumos e suas quantidades, e não aqueles originalmente previstos na proposta.

113. Quanto ao argumento de que o preço global ficaria desfigurado caso esses valores fossem alterados por auditorias posteriores à sua apresentação, não procede. A possibilidade de alterações contratuais para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro está expressamente prevista na legislação e visa garantir que os encargos efetivamente incorridos correspondam à remuneração paga. Caso não haja o devido ajuste na CPU do serviço de CBUQ, ocorrerá uma quebra no equilíbrio econômico-financeiro originalmente estabelecido no contrato e, por consequência, remuneração indevida à Contratada.

114. Ademais, observa-se que os argumentos acerca da vinculação ao instrumento convocatório, da observância do valor global da proposta e da segurança jurídica já foram apresentados pelo Recorrente em sua manifestação frente aos achados apontados no Relatório Prévio de Auditoria (Peça 40, e-DOC: [F97F3629](#)). O Corpo Técnico, após a análise dos argumentos e dos documentos encaminhados pelo DER/DF e pelo Consórcio Contratado, entendeu que o achado deveria ser mantido, nos seguintes termos (fls. 122/126 do Relatório Final de Auditoria, Peça 144, e-DOC: [739762C9](#)):

Considerações do consórcio contratado – NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS (e-DOC: 7EE18296-e)

580. Em linhas gerais, considera improcedente a proposição de glosas nos preços unitários dos serviços de CBUQ, ECT e de Escoramento, pelas razões elencadas a seguir.

581. Alega que, nos termos dos itens 3.5, “c” e “d” e 3.5.1 do Edital (DA_02, fl. 12), o proponente é impedido de alterar a planilha apresentada pelo DER/DF, sob pena de ter a proposta desclassificada. Registra que compete ao proponente aplicar um desconto integral sobre todos os preços unitários da planilha, por meio de um coeficiente “K”, número menor que 1,0000, de forma linear. Dessa maneira, registra que não é permitido a nenhum participante do certame alterar as composições de custo unitário do Edital.

582. Pontua que a avaliação, pelo proponente, para a proposição do desconto a ser concedido se baseia única e exclusivamente nas específicas técnicas, condições locais e em demais informações que subsidiam o orçamento de custo para, por fim, comparar com os preços do processo licitatório.

583. Defende que não cabe nenhuma alteração nas composições de custo unitário que se baseie em incorreções, a exemplo de omissões ou acréscimos indevidos, produtividade ou outros parâmetros nos cálculos apresentados pelo licitante.

584. Argumenta que a proposta vencedora do consórcio (“K” = 0,8414, desconto de 15,86%) foi efetuada com base nos preços do Edital.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Alega que tal proposta está sujeita a ser desfigurada caso ocorra alguma alteração por auditorias posteriores à apresentação.

585. Declara que, usando de sua expertise, elaborou orçamento de custo com desconto de modo que estivesse competitivo no certame. Ressalta que é evidente a discricionariedade dos responsáveis técnicos pela elaboração do seu orçamento de custo, conforme resposta à consulta ao CREA/DF (peça 119).

586. Defende, assim, que qualquer glosa com base em eventuais alterações relativas a posteriores avaliações de composições de preços unitários configura-se como enriquecimento sem causa da Administração.

587. Com relação ao item 1 deste achado (CBUQ), alega que as composições usadas para o cálculo do orçamento estimativo do DER/DF são usadas apenas como referência para a contratante obter o valor máximo de contratação da obra a ser licitada. Elucida que o orçamentista, no momento da elaboração da planilha orçamentária, busca alcançar a máxima precisão possível entre as composições do orçamento e as realizadas na obra. Contudo, pontua que não é sempre possível determinar com precisão os custos dos serviços, em especial aqueles que possam sofrer variações diversas devido a características específicas da região em que a obra será executada.

588. Cita, por exemplo, o caso do CBUQ, em que as características dos agregados podem sofrer variações de acordo com a disponibilidade na região, período de exploração, condições de adesividade e de execução, interferências de tráfego, entre outros. Assim, explica que, por esses motivos, as tabelas de custos referenciais como o Sicro e Sinapi se baseiam em traços genéricos de misturas betuminosas, de modo que o traço a ser utilizado é definido e aprovado após a contratação do serviço. Além disso, salienta que não há possibilidade de os orçamentistas definirem o custo exato do serviço de CBUQ. Isso porque, caso o orçamentista defina o traço do CBUQ antes do processo licitatório, ocorreria a restrição a um único fornecedor de agregados, o que pode levar ao favorecimento de determinada empresa, de forma que seriam contrariados os princípios da isonomia e da competitividade.

589. Desse modo, conclui no sentido de que os licitantes são obrigados a acatar as composições de preços unitários e a planilha orçamentária fornecida em Edital, e não podem ser feitas alterações por parte do licitante. Registra que resta aos licitantes o levantamento dos custos da obra com base nos projetos e especificações fornecidos para embasar a proposta. Em outras palavras, os descontos são propostos com base no valor do Edital. Dessa forma, argumenta que qualquer alteração nas composições de preços unitários que seja posterior à assinatura do contrato alterará o valor previsto em Edital e desconfiguraria as propostas apresentadas pelos licitantes. Alega que os proponentes, inclusive o vencedor, não ofertariam os mesmos descontos após a realização das alterações propostas no RPA.

590. Em suma, com relação ao item 1 deste achado, defende não prosperar a hipótese sugerida no RPA de pagamento indevido, porque



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

a alteração proposta, após a assinatura do contrato, afrontaria os princípios da isonomia, competitividade, legalidade, interesse público, transparência, vinculação ao Edital, julgamento objetivo, segurança jurídica e da economicidade.

Posicionamento da equipe de auditoria

606. Após a análise dos argumentos e dos documentos encaminhados pelo DER/DF e pelo consórcio contratado, entende-se que o achado deve ser mantido.

1. Serviço de CBUQ (código 4011466)

607. Em primeiro lugar, cabe esclarecer que o questionamento deste achado, para o CBUQ (código 4011466), é a remuneração acima da justa contraprestação ao consórcio contratado, ou seja, enriquecimento sem causa da contratada. Isso porque os traços apresentados, embora se enquadrem nas faixas B e C, utilizam insumos (e respectivos consumos) que resultam em custo unitário total de material aproximadamente 31% menor do que o especificado na composição de referência do Sicro, como demonstrado no PT_25, "B1", para o traço de CBUQ Faixa C em vigor até então.

608. Além disso, há divergência entre a solução especificada na planilha orçamentária e a apresentada pelo consórcio: o orçamento prevê três camadas de CBUQ Faixa C, ao passo que o consórcio especificou CBUQ Faixa C para as camadas de rolamento e CBUQ Faixa B para as camadas intermediárias. Portanto, o ajuste da composição estimativa do Sicro frente às camadas de CBUQ Faixa B executadas resultará em diferença de custo total unitário de material ainda maior do que a indicada anteriormente no achado.

609. Não pode o consórcio contratado ser remunerado por solução que não foi a efetivamente executada. Além disso, o conjunto de insumos apresentados pelo consórcio (e respectivos consumos) para os serviços de CBUQ Faixas B e C destoa do especificado. Assim, para fins de medição e pagamento dos serviços, a fim de que se resguarde a justa contraprestação pelos serviços executados, é necessário o ajuste da composição de custo (e da composição auxiliar de usinagem de CBUQ).

610. É importante ressaltar, também, que não se exige que o traço seja previamente definido à época da licitação, como alega o consórcio. Na verdade, exige-se que a composição seja ajustada com base no conjunto de insumos (e consumos) apresentados pela empresa contratada, ainda que se enquadre nas tolerâncias admitidas pela Norma – no caso concreto, as faixas B e C de concreto asfáltico. Assim, não há que se falar em restrição a único fornecedor de agregados, visto que a contratante utiliza as composições estimativas do Sicro para a elaboração dos orçamentos de obras públicas.

611. No caso concreto, em que o proponente vencedor não pôde apresentar composições próprias, mas, apenas, apresentar um fator de desconto global sobre as composições estimativas da contratante, não prospera o argumento de que qualquer ajuste posterior desfigura a proposta vencedora. Isso porque houve mudança da solução



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

prevista na planilha orçamentária, tanto pelo conjunto de insumos e respectivos consumos, como pela especificação das faixas de concreto asfáltico a serem executados, por meio dos traços de CBUQ apresentados pelo consórcio.

612. Dessa forma, iremos sugerir ao Plenário do TCDF que seja determinado ao DER/DF ajuste as CPUs dos serviços de CBUQ para refletirem o que está sendo efetivamente executado.

613. Tal ajuste pode consistir na celebração de termo aditivo por meio do qual o serviço de código 4011466 seja removido da planilha orçamentária contratual e os serviços de CBUQ modificados, conforme traços apresentados pelo contratado para as faixas B e C, sejam incluídos. Destaca-se que os custos devem ser recalculados, e deve ser mantido o fator de desconto ($K = 0,8414$) sobre esses serviços, em cumprimento ao critério da licitação que deu origem ao contrato.

614. Outro método de ajuste que resulte em efeitos financeiros equivalentes pode ser adotado, segundo julgamento de conveniência da Administração.

115. Como pode ser observado, o Corpo Técnico concluiu que houve remuneração indevida à Contratada, configurando enriquecimento sem causa, pois os traços de CBUQ utilizados resultaram em um custo unitário total de material aproximadamente 31% menor do que o previsto na composição de referência do SICRO, além de divergências entre a solução especificada no orçamento e a efetivamente executada. O orçamento previa três camadas de CBUQ Faixa C, mas a execução utilizou CBUQ Faixa C para rolamento e CBUQ Faixa B para as camadas intermediárias, reduzindo ainda mais os custos. Por fim, o Corpo Técnico ressaltou que a vinculação ao edital não impede ajustes necessários para evitar pagamentos indevidos e que a retroatividade de entendimento do Tribunal não se aplica, pois a necessidade de correção decorre de discrepâncias objetivas entre o previsto e o executado.

116. Além disso, destaca-se que achado semelhante foi constituído na Auditoria de Conformidade nas Obras para Duplicação da DF-140, objeto do Contrato n.º 19/2021-DER/DF, no âmbito do Processo nº 00600-00012702/2021-09 (Achado 7 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ do Relatório Final de Auditoria, e-DOC: [EC74A97B-e](#)). Nos autos do Processo nº 00600.00012702/2021-09-e, a empresa HL Terraplenagem Eireli interpôs Pedido de Reexame em face das alíneas ‘e’ e ‘g’ do item II da Decisão nº 2075/2023 (e-DOC: [941FA71F](#))¹. A alínea ‘g’ se refere à determinação desta Corte de Contas para ajuste no preço unitário do CBUQ frente ao desequilíbrio na remuneração desse serviço, nos seguintes termos:

“g) acerca do desequilíbrio na remuneração do CBUQ (Achado 7): i) ajuste o preço unitário dos itens “Concreto asfáltico – Faixa B – areia

¹ O Pedido de Reexame foi conhecido pelo Tribunal por meio da Decisão nº 3806/2023 (e-DOC: [4ABCEB08](#)), a qual, a par de conferir efeito suspensivo à alínea “g” do item II da Decisão nº 2075/2023 (e-DOC: [941FA71F](#)), determinou que o exame do Recurso fosse levado a termo no Processo nº 00600-00010455/2023-60.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

e brita comerciais (código 4011459)” e “Concreto asfáltico – faixa C – areia e brita comerciais (código 4011466)” de acordo com a relação de materiais prevista no Projeto de Mistura Asfáltica apresentado pela empresa contratada, efetuando a respectiva glosa contratual da diferença das medições já processadas e as que vierem a ser efetuadas; ii) estabeleça procedimento específico para confrontar a composição definida na planilha orçamentária com a relação de materiais dos Projetos de Mistura Asfáltica apresentados pela empresa contratada, especialmente quando a mistura asfáltica estiver presente nas Faixas A ou B da curva ABC da planilha orçamentária;”

117. O Recurso questionou os ajustes efetuados na composição dos custos unitários dos serviços constantes da planilha orçamentária, utilizados como parâmetro para a medição dos serviços e remuneração da Contratada. Na análise do Pedido de Reexame, por meio da Informação n.º 215/2023-NUREC (e-DOC: [43DC13E0](#)), o Corpo Técnico sustentou que a atuação do Tribunal, neste ponto, apenas objetivou adequar a composição de custos ao que de fato fora realizado, possibilitando que a remuneração seja justa e compatível com os custos e quantidades. Afirmou que a correção determinada pelo Tribunal não altera a justa remuneração do contratado a partir do oferecimento do desconto (Fator K), na medida em que esta remuneração deve se dar com base nos encargos incorridos; e que a modificação promovida pelo Tribunal, ao contrário do alegado no Recurso, não implica a alteração da métrica de medição, pois os referidos serviços continuarão a ser remunerados por tonelada. Ressaltou que apenas visa promover o ajuste da composição inicial, constante da planilha de custos elaborada pelo DER/DF, para retratar melhor a realidade do serviço executado. Nesse sentido, concluiu pelo não provimento do Pedido de Reexame da Contratada em face do item II, g, da Decisão n.º 2075/2023 (e-DOC: [941FA71F](#)).

118. O Voto do Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva (e-DOC: [54131955-e](#)), em harmonia com o Corpo Técnico, conclui pelo não provimento do Pedido de Reexame da Contratada em relação ao Achado 7 do Relatório Final de Auditoria (e-DOC: [EC74A97B](#)), entendendo que a correção determinada pelo Tribunal apenas buscou adequar a composição de custos unitários ao que foi efetivamente executado, garantindo uma remuneração justa e compatível com os encargos e quantidades incorridos. O Voto ressaltou que a alteração não modifica a métrica de medição dos serviços, que continuam a ser remunerados por tonelada, mas ajusta a composição inicial da planilha de custos elaborada pelo DER/DF para refletir a realidade da execução. Além disso, reforçou que a aplicação do fator de desconto foi preservada, não havendo prejuízo à justa remuneração da Contratada, nos seguintes termos:

“(…)

Sobre as razões recursais da Contratada, formuladas em face do Achado 7, este Conselheiro entende não haver fundamento para acolhê-las.

Isso porque o recurso questiona os ajustes na composição dos custos unitários dos serviços constantes da planilha orçamentária, utilizados como parâmetro para a medição dos serviços e remuneração da Contratada.

A atuação do Tribunal, neste ponto, apenas objetivou adequar a



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

composição de custos ao que de fato fora realizado, possibilitando que a remuneração seja justa e compatível com os custos e quantidades. A correção determinada pelo Tribunal não altera a justa remuneração do contratado a partir do oferecimento do desconto (Fator K), na medida em que esta remuneração deve se dar com base nos encargos incorridos.

A modificação promovida pelo Tribunal, ao contrário do alegado no recurso, não implica a alteração da métrica de medição, pois os referidos serviços continuarão a ser remunerados por tonelada. Apenas visa promover o ajuste da composição inicial, constante da planilha de custos elaborada pelo DER/DF, para retratar melhor a realidade do serviço executado.

Por isso, entendo pelo não provimento do Pedido de Reexame da Contratada em face do item II, g, da Decisão nº 2075/2023.”

119. Diante dos elementos apresentados, entendemos não haver fundamento para acolher as razões recursais da Contratada, formuladas em face do item “II.n.1” da Decisão n.º 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), decorrente do Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento, item 1 – Análise do serviço de CBUQ.

- Item ‘II.o.1’ da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C)

120. No Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento, item 2 – Análise do serviço de ECT, a DIFO1 identificou divergências na execução do serviço de escavação, carga e transporte (ECT) de material de 1ª categoria em relação à planilha orçamentária contratual. O orçamento previa a utilização de carregadeira para a execução do serviço, conforme o código 5501879, com um custo unitário de R\$ 7,50 por metro cúbico. Entretanto, verificou-se que o Consórcio Contratado executou o serviço com escavadeira hidráulica, equipamento que apresenta um custo unitário inferior, de R\$ 5,14 por metro cúbico.

121. Além da inconsistência na escolha do equipamento, a auditoria também apontou que a planilha utilizava uma Distância Média de Transporte (DMT) de 800 a 1000 metros, quando a distância efetivamente percorrida era menor, situando-se entre 600 e 800 metros. Essa diferença impactou o custo do serviço, resultando em um pagamento superior ao que seria devido pela execução real.

122. A análise detalhada da execução das medições confirmou a presença da escavadeira hidráulica em diversas etapas do serviço, sem evidência da utilização da carregadeira, o que comprova que a metodologia prevista na planilha não foi seguida. Com base nessas constatações, a auditoria apurou um dano ao erário no valor de R\$ 552.667,38, considerando o fator de desconto contratual.

123. Diante disso, foi sugerido ao Plenário que determinasse ao DER/DF a celebração de um termo aditivo para ajustar a composição de custo unitário do serviço de ECT ao que foi efetivamente executado, substituindo o código 5501879 pelo código 5502112 e promovendo a glosa contratual da diferença apurada.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

124. O Achado está documentado às fls. 104/116 e 121/130 do Relatório Final de Auditoria (Peça nº 144, e-DOC: [739762C9](#)).

125. Sobre as razões recursais da Contratada, formuladas em face do item “II.o.i” da Decisão n.º 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), decorrente do Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento, item 2 – Análise do serviço de ECT, entendemos não haver fundamento para acolhê-las.

126. Em primeiro lugar, verifica-se que o Recorrente não apresentou contestação específica quanto à utilização da escavadeira hidráulica na obra. Dessa forma, não há refutação quanto à divergência identificada entre os equipamentos originalmente considerados na planilha orçamentária, que previa o uso de carregadeira, e aquele efetivamente empregado na execução do serviço, a escavadeira hidráulica. Os argumentos apresentados concentram-se na tentativa de desconstituir o Achado com base nas seguintes alegações: impossibilidade de revisão da composição de custos da planilha; adequação dos equipamentos utilizados quanto à produtividade, segurança e qualidade; necessidade técnica da escavadeira hidráulica para a execução do serviço; realização de serviços adicionais às custas da Contratada; inaplicabilidade da glosa contratual à luz dos Acórdãos 2.986/2016 e 2.872/2012 do TCU; ausência de prejuízo ao erário em razão do respeito ao preço global contratado; legitimidade da escolha dos equipamentos pelo contratado; impossibilidade de questionamento da metodologia de execução após a conclusão da obra; e erro na análise da Distância Média de Transporte realizada pela auditoria.

127. A alegação de que não se pode revisar itens específicos da composição de custos da planilha e que deve ser considerado o preço global contratado não se sustenta. A determinação decorrente do Achado não buscou corrigir um preço unitário de forma isolada, mas sim adequar o orçamento ao serviço efetivamente realizado. O contrato foi firmado com base em uma composição de custos que previa a utilização da carregadeira, e a remuneração deve refletir a metodologia que foi, de fato, adotada na execução da obra. A alegação de que a Administração contratou um resultado final não elimina a necessidade de que os valores pagos estejam compatíveis com a realidade da execução.

128. A substituição da carregadeira pela escavadeira, cuja operação tem um custo inferior, alterou substancialmente a equação econômico-financeira do contrato, reduzindo os encargos da Contratada para a execução do serviço sem o correspondente ajuste na remuneração. Essa alteração gerou um acréscimo indevido na margem de lucro da Contratada, uma vez que a Administração continuou remunerando o serviço com base em um equipamento mais caro que não foi utilizado. A mudança na metodologia de execução do serviço configura a realização de um serviço diferente do originalmente contratado, exigindo, portanto, a devida adequação da composição de custos. A utilização da escavadeira hidráulica alterou significativamente a forma como o custo unitário do serviço foi concebido, tornando necessária sua revisão para evitar um pagamento superior ao necessário.

129. Desde a assinatura do contrato, estabelece-se tanto a obrigação de execução do objeto quanto a justa contraprestação remuneratória. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, e o artigo 65 da Lei nº 8.666/93 exigem que as



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

condições iniciais da proposta sejam mantidas durante a execução do contrato, garantindo um equilíbrio entre a remuneração e os encargos assumidos pela Contratada. Assim, qualquer alteração substancial na metodologia de execução deve ser acompanhada da correspondente adequação contratual, de modo a evitar pagamentos superiores aos custos reais do serviço prestado.

130. O Recorrente alega que os equipamentos utilizados atenderam aos requisitos de produtividade, segurança e qualidade e que a escavadeira hidráulica foi necessária devido à inclinação dos taludes e à proximidade da adutora de água. No entanto, essa justificativa não elimina a irregularidade constatada. O projeto básico e a planilha orçamentária estimativa previram uma metodologia executiva ineficiente para os serviços de escavação, sendo, em alguns trechos, fisicamente inviável, conforme reconhecido pelo próprio Consórcio. A auditoria não questiona a adequação técnica dos equipamentos empregados, mas sim a divergência entre o serviço contratado e o efetivamente executado. Quando a planilha orçamentária prevê uma solução antieconômica ou tecnicamente inadequada e a Contratada, durante a execução, adota um método mais eficiente e econômico sem a correspondente adequação contratual, há um descompasso que resulta em superfaturamento por alteração de metodologia executiva. A Administração remunerou um serviço mais oneroso que não foi prestado, tornando indispensável a formalização de um termo aditivo para ajustar a composição de custos e evitar pagamentos indevidos.

131. O Recorrente afirma ainda que realizou serviços adicionais às suas despesas, incluindo escavações manuais em áreas próximas à adutora e ajustes em fundações não previstas inicialmente. No entanto, a eventual execução de serviços extras não justifica o pagamento indevido por um item de serviço executado com metodologia diferente da prevista na planilha orçamentária. Ademais, cumpre lembrar que a função da auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal de Contas é resguardar o interesse público mediante a fiscalização dos atos administrativos praticados pelos jurisdicionados – neste caso, o DER/DF. Nesse contexto, não é papel desta Corte apreciar pleitos referentes a expectativas de direito privados que se encontrem na esfera de direitos disponíveis.

132. O Recorrente cita os Acórdãos nº 2.872/2012 e nº 2.986/2016 do TCU para sustentar que a adoção de técnicas mais modernas e produtivas não caracteriza superfaturamento por metodologia executiva. No entanto, essa argumentação não se aplica ao caso concreto.

133. O Acórdão nº 2.872/2012 tratou de um caso em que o TCU identificou superfaturamento por metodologia executiva porque o orçamento base considerou a utilização de trator de esteira e carregadeira, enquanto a solução mais econômica seria a escavadeira. A relatora esclareceu que a substituição de equipamentos e técnicas poderia configurar um ganho de eficiência legítimo, desde que a alteração representasse uma inovação tecnológica e não apenas a correção de um erro do projeto básico. Quando o projeto básico prevê uma metodologia inadequada ou antieconômica, a composição de custos deve ser ajustada para refletir o método mais eficiente, evitando pagamentos indevidos.

134. O Acórdão nº 2.986/2016 reforça esse entendimento ao estabelecer que a adoção de métodos mais eficientes pelo contratado não caracteriza



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

superfaturamento desde que a Administração tenha especificado uma solução antieconômica e o contratado tenha apresentado um preço unitário compatível com a metodologia mais vantajosa. Ou seja, o contratado pode se beneficiar de técnicas mais produtivas desde que os preços unitários sejam compatíveis com o método executado.

135. No presente caso, a metodologia originalmente prevista na planilha era antieconômica, mas a Contratada executou o serviço utilizando um método mais eficiente sem ajustar os preços unitários, mantendo a remuneração de uma composição de custos que refletia um serviço mais caro do que o efetivamente prestado. Assim, a situação não se enquadra no entendimento consolidado pelo TCU, pois não houve alinhamento entre a metodologia adotada e a composição de custos contratual. A alteração da metodologia executiva sem a correspondente adaptação dos preços unitários configura superfaturamento, uma vez que a Administração pagou por um serviço com custo superior ao efetivamente executado.

136. O Recorrente alega que é legítimo que a Contratada escolha os equipamentos e métodos de execução, desde que a obra seja entregue conforme contratado. Entretanto, a escolha da metodologia impacta diretamente a composição dos custos, e qualquer alteração substancial deveria ter sido formalizada e ajustada contratualmente. A unilateralidade na mudança da metodologia de execução, sem a correspondente adequação do preço unitário, compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e gera um pagamento superior ao necessário. A pactuação de um contrato envolve tanto a obrigação de execução do objeto quanto a justa contraprestação remuneratória, sendo vedado o enriquecimento indevido por meio da diminuição dos encargos da Contratada sem um ajuste no valor contratado.

137. O Recorrente também argumenta que, nesta fase da obra, não se pode mais questionar a metodologia de execução adotada. Esse raciocínio não se aplica, pois, a auditoria não questionou a escolha do método construtivo em si, mas sim a ausência de adequação entre o serviço efetivamente executado e a forma como ele foi remunerado. O contrato previa a execução dos serviços com um equipamento específico, cujo custo unitário é superior ao do equipamento que foi de fato utilizado.

138. O Recorrente sustenta que a análise da Distância Média de Transporte (DMT) realizada pela auditoria foi equivocada, alegando que o material escavado foi transportado para o 3º Distrito Rodoviário do DER/DF. No entanto, a verificação dos documentos apresentados pelo próprio Recorrente, incluindo o Mapa de Percursos e o Quadro de Distribuição de Massa (Peça 92, e-DOC: [1F44F23F](#), e fl. 128 do Relatório Final de Auditoria, Peça 144, e-DOC: [739762C9](#)), demonstra que os trechos destacados na Figura 1 não correspondem a mobilizações internas da obra. O percurso identificado, com extensão de 7,3 km, conforme ilustrado na Figura 2, refere-se ao transporte externo entre o depósito de bota-espera e o 3º Distrito Rodoviário do DER/DF, e não à movimentação interna do material dentro do canteiro de obras.

Figura 1: Quadro de distribuição de massa (fl. 1 da Peça 92, e-DOC: 1F44F23F).

| END | LOCAL - CARGA | ESTACA | | | | Compr(m) | LOCAL - DESCARGA | ESTACA | | | | Compr(m) | Distâncias de Transporte (m) | | | VOLUME m³ | PROPORÇÃO % | DMT FONDERADO (M) | |
|------|--|---------|---------|-------|---------|-----------|--|---------|---------|-------|---------|--------------|------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|-------------------|-----------|
| | | INICIAL | INTERM. | FINAL | INTERM. | | | INICIAL | INTERM. | FINAL | INTERM. | | N PAV | PAV | TOTAL | | | N PAV | PAV |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| EIXO | V58-Marginal Oeste-Ramo A | 106 | - | 161 | 7,15 | 1.847,190 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 261,790 | - | 261,790 | 14.127,720 | 3,67% | 10,403 | - |
| EIXO | V60-Marginal Leste-Ramo A | 5 | - | 33 | 8,20 | 566,196 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 491,548 | 3.408,451 | 3.900,000 | 9,004,050 | 2,53% | 12,440 | 86,326 |
| EIXO | V62-Marginal Leste-Ramo A | 70 | - | 163 | 16,00 | 670,000 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 317,000 | 2.082,500 | 2.600,500 | 16.122,390 | 4,24% | 23,912 | 94,618 |
| EIXO | V63-Marginal Leste-Ramo B | 4 | - | 30 | 9,51 | 589,513 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 492,376 | 1.307,622 | 1.800,000 | 5,227,400 | 1,47% | 7,340 | 19,227 |
| EIXO | V75-Agulia Oeste-Ramo B | 2 | - | 11 | 5,78 | 185,790 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 442,690 | - | 442,690 | 1.745,900 | 0,49% | 2,175 | - |
| EIXO | V80-Agulia Oeste-Ramo D | 0 | - | 7 | - | 140,000 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 420,000 | 3.150,000 | 3.570,000 | 1.780,980 | 0,50% | 2,104 | 13,780 |
| EIXO | V84-Agulia Leste-Ramo B | 1 | 10,00 | 6 | - | 70,000 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 385,000 | 1.086,000 | 1.470,000 | 1.026,480 | 0,29% | 1,114 | 3,139 |
| EIXO | V84-Agulia Leste-Ramo B | 5 | - | 11 | 10,18 | 130,180 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 415,090 | 1.054,910 | 1.470,000 | 1.442,330 | 0,41% | 1,585 | 4,281 |
| EIXO | V86-Agulia Leste-Ramo D | 0 | - | 7 | - | 140,000 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 420,000 | 2.180,000 | 2.600,000 | 2.620,810 | 0,74% | 3,119 | 16,187 |
| EIXO | V51-Via EPCT | 88 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 875,648 | 1.924,963 | 2.800,000 | - | 0,00% | - | - |
| EIXO | V51-Via EPCT | 88 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 875,648 | 1.304,963 | 1.980,000 | - | 0,00% | - | - |
| EIXO | V51-Via EPCT | 88 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | V58-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | 875,648 | 1.304,963 | 2.305,000 | 10.290,870 | 2,89% | 19,540 | 37,774 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V59-Marginal Oeste-Ramo A | 109 | - | 161 | 7,34 | 1.047,160 | 261,790 | - | 261,790 | 5.961,022 | 1,65% | 4,310 | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V60-Marginal Leste-Ramo A | 5 | - | 33 | 6,20 | 566,196 | 980,000 | 280,000 | 1.260,000 | 3.122,869 | 0,88% | 8,808 | 2,459 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V62-Marginal Leste-Ramo A | 70 | - | 103 | 10,00 | 670,000 | 885,000 | 1.115,000 | 1.800,000 | 3.734,319 | 1,05% | 7,195 | 11,712 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V63-Marginal Leste-Ramo B | 4 | - | 32 | 9,51 | 589,513 | 534,757 | 1.728,244 | 2.360,000 | 3.265,498 | 0,90% | 5,723 | 15,558 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V76-Agulia Oeste-Ramo B | 2 | - | 11 | 5,79 | 185,790 | 442,690 | - | 442,690 | 1.167,200 | 0,31% | 1,379 | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V80-Agulia Oeste-Ramo D | 0 | - | 7 | - | 140,000 | 1.140,000 | 280,000 | 1.420,000 | 1.420,000 | 0,39% | 2,557 | 6,628 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V84-Agulia Leste-Ramo B | 1 | 10,00 | 11 | 10,18 | 200,180 | 870,000 | 1.130,000 | 1.800,000 | 1.119,052 | 0,31% | 2,109 | 3,557 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V86-Agulia Leste-Ramo D | 0 | - | 7 | - | 140,000 | 1.130,000 | 280,000 | 1.410,000 | 0,32% | 2,508 | 6,622 | |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V87-Via EPCT Oeste | 98 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | 875,648 | 40,000 | 716,348 | - | 0,00% | - | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V87-Via EPCT Oeste | 98 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | 875,648 | 40,000 | 716,348 | - | 0,00% | - | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V87-Via EPCT Oeste | 98 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | 875,648 | 604,963 | 1.280,000 | - | 0,00% | - | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V87-Via EPCT Oeste | 98 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | 875,648 | 604,963 | 1.280,000 | - | 0,00% | - | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V87-Via EPCT Oeste | 98 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | 875,648 | 604,963 | 997,524 | 13.319,644 | 3,75% | 25,291 | 22,665 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 126 | - | 161 | - | 700,000 | V87-Via EPCT Oeste | 98 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | 875,648 | 604,963 | 997,524 | 16.011,244 | 4,50% | 30,402 | 27,245 |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 127 | 1,000 | 162 | 1,000 | 700,000 | Retorno 01 | 0 | - | 19 | 8,59 | 390,500 | 544,250 | - | 544,250 | 3.211,180 | 0,90% | 4,919 | - |
| | V59-Marginal Oeste-Ramo A - (Depósito bota espera) | 128 | 2,000 | 163 | 2,000 | 700,000 | Retorno 02 | 0 | - | 19 | 16,59 | 390,500 | 1.140,000 | 280,000 | 1.420,000 | 3.362,107 | 0,93% | 10,589 | 2,601 |
| EIXO | V51-Via EPCT | 88 | 17,05 | 163 | 17,24 | 1.300,190 | DEPOSITO PROVISÓRIO (3º DISTRITO DER) | - | - | - | - | - | 1.400,000 | 5.900,000 | 7.300,000 | 27.382,560 | 7,70% | 167,832 | 454,435 |
| EIXO | V57-Via EPCT Oeste | 60 | 18,44 | 132 | - | 1.301,200 | DEPOSITO PROVISÓRIO (3º DISTRITO DER) | - | - | - | - | - | 1.400,000 | 5.900,000 | 7.300,000 | 34.346,220 | 26,34% | 371,541 | 1.565,752 |
| EIXO | V58-Via EPCT Leste | 94 | - | 159 | 1,84 | 1.301,640 | DEPOSITO PROVISÓRIO (3º DISTRITO DER) | - | - | - | - | - | 1.400,000 | 5.900,000 | 7.300,000 | 90.074,670 | 25,14% | 364,712 | 1.494,857 |
| OAE | V51-Via EPCT | 134 | 18,62 | 138 | 1,35 | 62,730 | DEPOSITO PROVISÓRIO (3º DISTRITO DER) | - | - | - | - | - | 1.400,000 | 5.900,000 | 7.300,000 | 5.181,360 | 1,46% | 20,404 | 85,989 |
| OAE | V57-Via EPCT Oeste | 103 | - | 196 | 2,76 | 62,730 | DEPOSITO PROVISÓRIO (3º DISTRITO DER) | - | - | - | - | - | 1.400,000 | 5.900,000 | 7.300,000 | 9.711,060 | 2,73% | 38,242 | 161,163 |
| OAE | V58-Via EPCT Leste | 130 | 2,55 | 133 | 5,29 | 62,730 | DEPOSITO PROVISÓRIO (3º DISTRITO DER) | - | - | - | - | - | 1.400,000 | 5.900,000 | 7.300,000 | 9.763,250 | 2,75% | 38,509 | 161,527 |
| | | | | | | | | | | | | TOTAL | 355.512,15 | 100,00% | 1.120,23 | 4.289,13 | | | |

Figura 2: Mapa de percursos (fl. 17 da Peça 92 e-DOC: 1F44F23F).



139. Com base nessa constatação, conforme registrado no parágrafo 623 do Relatório Final de Auditoria (Peça 144, e-DOC: 739762C9), para a obtenção da DMT



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

correspondente apenas às mobilizações internas da obra, os cálculos realizados com base na tabela apresentada pelo Recorrente desconsideraram os trechos destacados na Figura 1, resultando em um valor aproximado de 600 metros, conforme indicado no documento PT_47 (disponível nos Associados do Processo nº 00600-00012703/2021-45-e, sob a denominação “Análise da DMT do serviço de ECT – achado 9, parte II”). Nessa análise, utilizou-se a Média Ponderada, na qual se multiplicou a soma das distâncias de transporte em vias não pavimentadas pelo volume transportado de cada trecho e, em seguida, dividiu-se pelo volume total transportado, resultando em uma DMT de 564,34 metros.

140. Dessa forma, a composição de custo sugerida pela auditoria (ECT com DMT de 600 a 800 metros) remunera adequadamente a distância efetivamente percorrida nos trechos de mobilizações internas, eliminando qualquer distorção no pagamento pelo serviço executado. Assim, a auditoria não desconsiderou o transporte externo, mas verificou que a DMT utilizada na precificação do serviço de ECT dentro do canteiro de obras não condizia com a realidade da execução.

141. Além disso, os serviços de transporte com caminhão basculante em vias pavimentadas e em leito natural foram remunerados separadamente por meio de composições de custo distintas (códigos 5915321 e 5915319), que não fizeram parte do escopo da auditoria. Dessa maneira, não há prejuízo ao Recorrente, pois a análise se restringiu exclusivamente às distâncias aplicáveis à movimentação interna.

142. O Recorrente também argumenta que os volumes de movimentação de terra efetivamente calculados e executados devem ser objeto de reformulação do orçamento, em razão de alterações de traçado que teriam sido necessárias devido a interferências detectadas durante a execução da obra e que não estavam originalmente previstas. No entanto, a determinação questiona o custo do serviço, e não a quantidade executada. Ademais, a auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal de Contas tem como finalidade resguardar o interesse público, fiscalizando os atos administrativos dos órgãos jurisdicionados, como o DER/DF. Dessa forma, não compete a esta Corte analisar pedidos relacionados a interesses privados que envolvam direitos disponíveis.

143. O Recorrente ainda alega ainda que todos os projetos, detalhamento de corte e aterro, perfis, seções longitudinais e notas de serviço as-built já foram devidamente apresentados ao DER/DF e se encontram em fase de análise e conferência. Contudo, não foi apresentado qualquer documento que permita a análise ou aproveitamento dessas informações para o caso concreto. Dessa forma, não há elementos que justifiquem a revisão dos apontamentos realizados, e a necessidade de adequação contratual persiste para assegurar que a Administração remunere o serviço com base na distância real percorrida dentro do canteiro de obras, conforme previsto na composição de custos adequada ao método efetivamente empregado.

144. Além disso, observa-se que os argumentos apresentados pelo Recorrente reiteram manifestações já analisadas no âmbito do Relatório Prévio de Auditoria (Peça 40, e-DOC: [F97F3629](#)), notadamente quanto à impossibilidade de revisão da composição de custos da planilha, à adequação dos equipamentos utilizados em relação à produtividade e segurança, à justificativa técnica para o uso da escavadeira hidráulica, à alegação de que eventuais serviços adicionais teriam sido



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

executados às expensas da Contratada, à suposta ausência de prejuízo ao erário devido ao atendimento ao preço global contratado, à aplicação dos Acórdãos nº 2.986/2016 e nº 800/2016 do TCU; e ao suposto erro na análise da Distância Média de Transporte realizada pela auditoria. Após a análise desses argumentos e da documentação apresentada pelo DER/DF e pelo Consórcio Contratado, o Corpo Técnico concluiu pela manutenção do Achado, conforme exposto no Relatório Final de Auditoria (fls. 123/125 e 127/130, Peça 144, e-DOC: 739762C9):

Considerações do consórcio contratado – NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS (e-DOC: 7EE18296-e)

580. Em linhas gerais, considera improcedente a proposição de glosas nos preços unitários dos serviços de CBUQ, ECT e de Escoramento, pelas razões elencadas a seguir.

(...)

591. No tocante ao item 2 deste achado (ECT), argumenta que o consórcio, no momento da elaboração da proposta, avaliou os equipamentos mais adequados para a execução dos serviços e posterior entrega do produto, de modo a apresentar proposta competitiva para se sagrar vencedor do certame. Desse modo, informa que foram empregados os equipamentos necessários para a execução dos serviços de forma satisfatória. Informa que foram utilizadas carregadeira, escavadeira e motoniveladora, e que foram atendidos os requisitos de produtividade, segurança e qualidade.

592. Pontua que os taludes de corte executados próximos ao viaduto tiveram inclinação de 1/8, ou seja, praticamente vertical. Assim, conclui que era fisicamente impossível o acabamento dos referidos taludes com o trator de esteiras e carregadeira, motivo pelo qual foi utilizada a escavadeira hidráulica, em conjunto com os demais equipamentos. Além disso, registra que houve a escavação em local próximo a uma adutora de água existente. Nessa oportunidade, informa que foram utilizadas retroescavadeira, minicarregadeira e escavação manual, serviços de baixa produtividade e que oneraram o consórcio. Alega que tais serviços não foram previstos na planilha orçamentária, assim como as respectivas composições de custos unitários. Em outras palavras, o custo para execução de tais serviços foi absorvido pelo consórcio.

593. Além disso, menciona que foi necessária a escavação em local próximo às fundações da passarela, que inicialmente estava prevista para ser removida. Portanto, alega que tal serviço não foi considerado na planilha orçamentária e composições de preços unitários. Argumenta que, nessa escavação, foram necessários cuidados especiais para a preservação das fundações existentes para que não fossem causados danos à estrutura. Desse modo, alega que foram necessárias retroescavadeira, minicarregadeira e escavação manual, serviços de baixa produtividade e onerosos ao consórcio, não previstos na planilha orçamentária e nas composições de custos, em que a execução de tais serviços ficou às expensas do consórcio.

594. Informa ainda que o fato de não ter sido prevista a escavação do



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

eixo V51 (BRT) fez com que o volume de escavação invertida (abaixo da laje da OAE), inicialmente orçado em 18.517,411 m³, passasse para 24.685,68 m³, nos termos do Projeto Executivo revisado³⁹. O quantitativo acrescido (cerca de 6.168,28 m³) foi medido no item de código 5501879 ao custo unitário de R\$ 6,31, em vez de ser medido no item CP9023 a R\$ 14,84, ou seja, 235% superior, às expensas do consórcio.

595. Traz trecho do Acórdão n.º 2.986/2016 do Plenário do TCU que consta o entendimento de que “[...] não haverá prejuízo ao contratante se este especificar solução antieconômica, mas o contratado, em sua proposta, se adotar preço unitário compatível com o método eficiente e usual que irá utilizar na obra.”.

596. Na ocasião do referido Acórdão, em síntese, apurou-se o superfaturamento por metodologia executiva, haja vista que o orçamento base considerou a utilização de trator de esteira e carregadeira em vez de escavadeira, solução mais econômica. A Relatora, ao analisar o caso, ponderou que:

17. Não se pretende aqui coibir as inovações metodológicas ou de equipamento que podem advir na execução da obra em relação ao projeto básico. Caso se trate, de fato, de inovações que aumentem a produtividade na execução de um serviço, é lícito que o contratado se beneficie dos ganhos auferidos. É razoável, inclusive, supor que ele contará com essa vantagem competitiva quando da elaboração de sua proposta para a licitação. 18. Mas não se podem confundir metodologias inovadoras com falhas técnicas do projeto ou do orçamento base. Portanto, se o contratado executou o trabalho por sistema mais produtivo não por este ser uma inovação, mas porque o projeto básico previu metodologia antieconômica, trata-se de erro de projeto que deve ser corrigido para a apuração do efetivo custo referencial da obra.

597. Informa que o TCU conheceu dos recursos e deu-lhes provimento parcial, afastando o superfaturamento por metodologia executiva, por meio do mencionado Acórdão n.º 2.986/2016-TCU-Plenário.

598. Cita outro caso analisado pelo TCU no Acórdão n.º 800/2016-TCU Plenário, que deliberou:

“A utilização de patrulha mecânica de menor custo do que aquela prevista na composição de preços do contrato não representa superfaturamento se o preço global contratado para os serviços for inferior ao preço referencial de mercado calculado. Sendo tecnicamente admissíveis diversas alternativas de execução dos serviços, é lícito que a empresa contratada opte por aquela que minimiza o seu custo e maximiza o seu lucro.”

599. Conclui no sentido de que não prosperam os argumentos da unidade técnica no RPA de que a solução adotada em projeto foi antieconômica e que o consórcio recebeu um valor maior do que deveria receber pela execução do serviço.

600. Com relação à DMT, registra que houve equívoco do corpo técnico, pois o bota-fora foi transportado para o depósito de materiais



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

do 3º Distrito Rodoviário do DER/DF, localizado a 7,30 km da obra, conforme demonstrado no Mapa de Percursos e no Quadro de Distribuição de Massa (peça 92).

601. Esclarece que o pagamento de transporte foi contemplado nos seguintes itens: 1) código 5501879: transporte de até 1,0 km; 2) código 5915319: transporte de 0,3 km; e 3) código: 5915321: transporte de 4,1 km. Tais itens resultaram em uma DMT de 5,40 km. Afirma, portanto, que a DMT percorrida é, na realidade, maior do que a DMT remunerada no orçamento.

Posicionamento da equipe de auditoria

606. Após a análise dos argumentos e dos documentos encaminhados pelo DER/DF e pelo consórcio contratado, entende-se que o achado deve ser mantido.

(...)

2. Serviço de Escavação, Carga e Transporte – ECT (código 5501879)

615. Com relação ao serviço de ECT (código 5501879), o projeto básico e, conseqüentemente, a planilha orçamentária estimativa previram metodologia executiva ineficiente para os serviços de escavação (inclusive fisicamente impossível, como alega o próprio consórcio no § 592 – peça 120, fl. 23).

616. Quando a planilha orçamentária estimativa prevê solução claramente antieconômica, ultrapassada ou contrária à boa técnica de engenharia e, posteriormente, durante a execução da obra, o consórcio contratado adota o método construtivo mais racional e adequado àquele caso concreto, trata-se de superfaturamento por alteração de metodologia executiva.

617. Permitir que o consórcio seja remunerado por meio de uma composição de custo que reflete um serviço inadequado, ineficiente e até fisicamente impossível, como admite o próprio contratado, é consentir com o pagamento irregular, prejudicial ao erário.

618. O Acórdão n.º 2.986/2016-TCU-Plenário e os demais casos concretos trazidos pelo consórcio enfatizam que, quando há a previsão de solução antieconômica, mas ocorre uma contraprestação compatível com o método eficiente e usual a ser aplicado na obra, não há superfaturamento, de acordo com o excerto extraído abaixo:

[...] 17. Não se pretende aqui coibir as inovações metodológicas ou de equipamento que podem advir na execução da obra em relação ao projeto básico. Caso se trate, de fato, de inovações que aumentem a produtividade na execução de um serviço, é lícito que o contratado se beneficie dos ganhos auferidos. É razoável, inclusive, supor que ele contará com essa vantagem competitiva quando da elaboração de sua proposta para a licitação. (...)

20. Portanto, quando o projeto básico prevê a solução mais eficiente e usual de mercado e o executor realiza o trabalho com técnicas ou equipamentos inovadores, não se configura o superfaturamento por metodologia executiva. Evidentemente, também não haverá prejuízo



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

ao contratante se este especificar solução antieconômica, mas o contratado, em sua proposta, se adotar preço unitário compatível com o método eficiente e usual que irá utilizar na obra. [...] (grifos nossos)40

619. Fica claro que as duas situações expostas acima não refletem o que ocorreu no caso em tela: a solução prevista na planilha orçamentária não era a mais adequada sob o ponto de vista da economicidade, de modo que a solução apresentada pelo consórcio não pode ser considerada inovadora (esta, sim, seria a solução usual de mercado); o consórcio contratado também não adotou preço unitário compatível com o método eficiente, pois foi remunerado pela solução antieconômica (escavação com carregadeira), ao passo que a solução efetivamente executada foi a escavação com escavadeira hidráulica. Portanto, não se aplica o entendimento do TCU acima para o caso concreto em análise.

620. Com relação ao anterior apontamento da DMT por esta unidade técnica, é importante ressaltar que a DMT questionada é a de mobilizações internas da obra, remunerada pela composição de preço unitário de ECT (código 5501879). Os serviços de transporte com caminhão basculante em vias pavimentada e em leito natural (códigos 5915321 e 5915319) não fazem parte do escopo da presente auditoria. Portanto, os apontamentos feitos por esta unidade técnica limitam-se à DMT de mobilizações internas da obra.

621. A partir do Mapa de Percursos e Quadro de Distribuição de Massa encaminhado pelo consórcio contratado (peça 92), foi possível verificar que os trechos destacados na Figura 66 não são de mobilização interna, de acordo com a Figura 67, em que é mostrado o percurso do trecho destacado na Figura 66.

| QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DE MASSA | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------|------------|----------------|-------------|-----------|----------------|-------------|-----------|----------------|-------------|-----------|-------------|--------|
| Item | Unidade | Quantidade | Valor Unitário | Valor Total | Descrição | Valor Unitário | Valor Total | Descrição | Valor Unitário | Valor Total | Descrição | Porcentagem | |
| | | | | | | | | | | | | % | % |
| 001 | 001 | 1 | 1,00 | 1,00 | 001 | 1,00 | 1,00 | 001 | 1,00 | 1,00 | 001 | 100,00 | 100,00 |
| 002 | 002 | 1 | 1,00 | 1,00 | 002 | 1,00 | 1,00 | 002 | 1,00 | 1,00 | 002 | 100,00 | 100,00 |
| 003 | 003 | 1 | 1,00 | 1,00 | 003 | 1,00 | 1,00 | 003 | 1,00 | 1,00 | 003 | 100,00 | 100,00 |
| 004 | 004 | 1 | 1,00 | 1,00 | 004 | 1,00 | 1,00 | 004 | 1,00 | 1,00 | 004 | 100,00 | 100,00 |
| 005 | 005 | 1 | 1,00 | 1,00 | 005 | 1,00 | 1,00 | 005 | 1,00 | 1,00 | 005 | 100,00 | 100,00 |
| 006 | 006 | 1 | 1,00 | 1,00 | 006 | 1,00 | 1,00 | 006 | 1,00 | 1,00 | 006 | 100,00 | 100,00 |
| 007 | 007 | 1 | 1,00 | 1,00 | 007 | 1,00 | 1,00 | 007 | 1,00 | 1,00 | 007 | 100,00 | 100,00 |
| 008 | 008 | 1 | 1,00 | 1,00 | 008 | 1,00 | 1,00 | 008 | 1,00 | 1,00 | 008 | 100,00 | 100,00 |
| 009 | 009 | 1 | 1,00 | 1,00 | 009 | 1,00 | 1,00 | 009 | 1,00 | 1,00 | 009 | 100,00 | 100,00 |
| 010 | 010 | 1 | 1,00 | 1,00 | 010 | 1,00 | 1,00 | 010 | 1,00 | 1,00 | 010 | 100,00 | 100,00 |
| 011 | 011 | 1 | 1,00 | 1,00 | 011 | 1,00 | 1,00 | 011 | 1,00 | 1,00 | 011 | 100,00 | 100,00 |
| 012 | 012 | 1 | 1,00 | 1,00 | 012 | 1,00 | 1,00 | 012 | 1,00 | 1,00 | 012 | 100,00 | 100,00 |
| 013 | 013 | 1 | 1,00 | 1,00 | 013 | 1,00 | 1,00 | 013 | 1,00 | 1,00 | 013 | 100,00 | 100,00 |
| 014 | 014 | 1 | 1,00 | 1,00 | 014 | 1,00 | 1,00 | 014 | 1,00 | 1,00 | 014 | 100,00 | 100,00 |
| 015 | 015 | 1 | 1,00 | 1,00 | 015 | 1,00 | 1,00 | 015 | 1,00 | 1,00 | 015 | 100,00 | 100,00 |
| 016 | 016 | 1 | 1,00 | 1,00 | 016 | 1,00 | 1,00 | 016 | 1,00 | 1,00 | 016 | 100,00 | 100,00 |
| 017 | 017 | 1 | 1,00 | 1,00 | 017 | 1,00 | 1,00 | 017 | 1,00 | 1,00 | 017 | 100,00 | 100,00 |
| 018 | 018 | 1 | 1,00 | 1,00 | 018 | 1,00 | 1,00 | 018 | 1,00 | 1,00 | 018 | 100,00 | 100,00 |
| 019 | 019 | 1 | 1,00 | 1,00 | 019 | 1,00 | 1,00 | 019 | 1,00 | 1,00 | 019 | 100,00 | 100,00 |
| 020 | 020 | 1 | 1,00 | 1,00 | 020 | 1,00 | 1,00 | 020 | 1,00 | 1,00 | 020 | 100,00 | 100,00 |
| 021 | 021 | 1 | 1,00 | 1,00 | 021 | 1,00 | 1,00 | 021 | 1,00 | 1,00 | 021 | 100,00 | 100,00 |
| 022 | 022 | 1 | 1,00 | 1,00 | 022 | 1,00 | 1,00 | 022 | 1,00 | 1,00 | 022 | 100,00 | 100,00 |
| 023 | 023 | 1 | 1,00 | 1,00 | 023 | 1,00 | 1,00 | 023 | 1,00 | 1,00 | 023 | 100,00 | 100,00 |
| 024 | 024 | 1 | 1,00 | 1,00 | 024 | 1,00 | 1,00 | 024 | 1,00 | 1,00 | 024 | 100,00 | 100,00 |
| 025 | 025 | 1 | 1,00 | 1,00 | 025 | 1,00 | 1,00 | 025 | 1,00 | 1,00 | 025 | 100,00 | 100,00 |
| 026 | 026 | 1 | 1,00 | 1,00 | 026 | 1,00 | 1,00 | 026 | 1,00 | 1,00 | 026 | 100,00 | 100,00 |
| 027 | 027 | 1 | 1,00 | 1,00 | 027 | 1,00 | 1,00 | 027 | 1,00 | 1,00 | 027 | 100,00 | 100,00 |
| 028 | 028 | 1 | 1,00 | 1,00 | 028 | 1,00 | 1,00 | 028 | 1,00 | 1,00 | 028 | 100,00 | 100,00 |
| 029 | 029 | 1 | 1,00 | 1,00 | 029 | 1,00 | 1,00 | 029 | 1,00 | 1,00 | 029 | 100,00 | 100,00 |
| 030 | 030 | 1 | 1,00 | 1,00 | 030 | 1,00 | 1,00 | 030 | 1,00 | 1,00 | 030 | 100,00 | 100,00 |
| 031 | 031 | 1 | 1,00 | 1,00 | 031 | 1,00 | 1,00 | 031 | 1,00 | 1,00 | 031 | 100,00 | 100,00 |
| 032 | 032 | 1 | 1,00 | 1,00 | 032 | 1,00 | 1,00 | 032 | 1,00 | 1,00 | 032 | 100,00 | 100,00 |
| 033 | 033 | 1 | 1,00 | 1,00 | 033 | 1,00 | 1,00 | 033 | 1,00 | 1,00 | 033 | 100,00 | 100,00 |
| 034 | 034 | 1 | 1,00 | 1,00 | 034 | 1,00 | 1,00 | 034 | 1,00 | 1,00 | 034 | 100,00 | 100,00 |
| 035 | 035 | 1 | 1,00 | 1,00 | 035 | 1,00 | 1,00 | 035 | 1,00 | 1,00 | 035 | 100,00 | 100,00 |
| 036 | 036 | 1 | 1,00 | 1,00 | 036 | 1,00 | 1,00 | 036 | 1,00 | 1,00 | 036 | 100,00 | 100,00 |
| 037 | 037 | 1 | 1,00 | 1,00 | 037 | 1,00 | 1,00 | 037 | 1,00 | 1,00 | 037 | 100,00 | 100,00 |
| 038 | 038 | 1 | 1,00 | 1,00 | 038 | 1,00 | 1,00 | 038 | 1,00 | 1,00 | 038 | 100,00 | 100,00 |
| 039 | 039 | 1 | 1,00 | 1,00 | 039 | 1,00 | 1,00 | 039 | 1,00 | 1,00 | 039 | 100,00 | 100,00 |
| 040 | 040 | 1 | 1,00 | 1,00 | 040 | 1,00 | 1,00 | 040 | 1,00 | 1,00 | 040 | 100,00 | 100,00 |
| 041 | 041 | 1 | 1,00 | 1,00 | 041 | 1,00 | 1,00 | 041 | 1,00 | 1,00 | 041 | 100,00 | 100,00 |
| 042 | 042 | 1 | 1,00 | 1,00 | 042 | 1,00 | 1,00 | 042 | 1,00 | 1,00 | 042 | 100,00 | 100,00 |
| 043 | 043 | 1 | 1,00 | 1,00 | 043 | 1,00 | 1,00 | 043 | 1,00 | 1,00 | 043 | 100,00 | 100,00 |
| 044 | 044 | 1 | 1,00 | 1,00 | 044 | 1,00 | 1,00 | 044 | 1,00 | 1,00 | 044 | 100,00 | 100,00 |
| 045 | 045 | 1 | 1,00 | 1,00 | 045 | 1,00 | 1,00 | 045 | 1,00 | 1,00 | 045 | 100,00 | 100,00 |
| 046 | 046 | 1 | 1,00 | 1,00 | 046 | 1,00 | 1,00 | 046 | 1,00 | 1,00 | 046 | 100,00 | 100,00 |
| 047 | 047 | 1 | 1,00 | 1,00 | 047 | 1,00 | 1,00 | 047 | 1,00 | 1,00 | 047 | 100,00 | 100,00 |
| 048 | 048 | 1 | 1,00 | 1,00 | 048 | 1,00 | 1,00 | 048 | 1,00 | 1,00 | 048 | 100,00 | 100,00 |
| 049 | 049 | 1 | 1,00 | 1,00 | 049 | 1,00 | 1,00 | 049 | 1,00 | 1,00 | 049 | 100,00 | 100,00 |
| 050 | 050 | 1 | 1,00 | 1,00 | 050 | 1,00 | 1,00 | 050 | 1,00 | 1,00 | 050 | 100,00 | 100,00 |
| 051 | 051 | 1 | 1,00 | 1,00 | 051 | 1,00 | 1,00 | 051 | 1,00 | 1,00 | 051 | 100,00 | 100,00 |
| 052 | 052 | 1 | 1,00 | 1,00 | 052 | 1,00 | 1,00 | 052 | 1,00 | 1,00 | 052 | 100,00 | 100,00 |
| 053 | 053 | 1 | 1,00 | 1,00 | 053 | 1,00 | 1,00 | 053 | 1,00 | 1,00 | 053 | 100,00 | 100,00 |
| 054 | 054 | 1 | 1,00 | 1,00 | 054 | 1,00 | 1,00 | 054 | 1,00 | 1,00 | 054 | 100,00 | 100,00 |
| 055 | 055 | 1 | 1,00 | 1,00 | 055 | 1,00 | 1,00 | 055 | 1,00 | 1,00 | 055 | 100,00 | 100,00 |
| 056 | 056 | 1 | 1,00 | 1,00 | 056 | 1,00 | 1,00 | 056 | 1,00 | 1,00 | 056 | 100,00 | 100,00 |
| 057 | 057 | 1 | 1,00 | 1,00 | 057 | 1,00 | 1,00 | 057 | 1,00 | 1,00 | 057 | 100,00 | 100,00 |
| 058 | 058 | 1 | 1,00 | 1,00 | 058 | 1,00 | 1,00 | 058 | 1,00 | 1,00 | 058 | 100,00 | 100,00 |
| 059 | 059 | 1 | 1,00 | 1,00 | 059 | 1,00 | 1,00 | 059 | 1,00 | 1,00 | 059 | 100,00 | 100,00 |
| 060 | 060 | 1 | 1,00 | 1,00 | 060 | 1,00 | 1,00 | 060 | 1,00 | 1,00 | 060 | 100,00 | 100,00 |
| 061 | 061 | 1 | 1,00 | 1,00 | 061 | 1,00 | 1,00 | 061 | 1,00 | 1,00 | 061 | 100,00 | 100,00 |
| 062 | 062 | 1 | 1,00 | 1,00 | 062 | 1,00 | 1,00 | 062 | 1,00 | 1,00 | 062 | 100,00 | 100,00 |
| 063 | 063 | 1 | 1,00 | 1,00 | 063 | 1,00 | 1,00 | 063 | 1,00 | 1,00 | 063 | 100,00 | 100,00 |
| 064 | 064 | 1 | 1,00 | 1,00 | 064 | 1,00 | 1,00 | 064 | 1,00 | 1,00 | 064 | 100,00 | 100,00 |
| 065 | 065 | 1 | 1,00 | 1,00 | 065 | 1,00 | 1,00 | 065 | 1,00 | 1,00 | 065 | 100,00 | 100,00 |
| 066 | 066 | 1 | 1,00 | 1,00 | 066 | 1,00 | 1,00 | 066 | 1,00 | 1,00 | 066 | 100,00 | 100,00 |
| 067 | 067 | 1 | 1,00 | 1,00 | 067 | 1,00 | 1,00 | 067 | 1,00 | 1,00 | 067 | 100,00 | 100,00 |
| 068 | 068 | 1 | 1,00 | 1,00 | 068 | 1,00 | 1,00 | 068 | 1,00 | 1,00 | 068 | 100,00 | 100,00 |
| 069 | 069 | 1 | 1,00 | 1,00 | 069 | 1,00 | 1,00 | 069 | 1,00 | 1,00 | 069 | 100,00 | 100,00 |
| 070 | 070 | 1 | 1,00 | 1,00 | 070 | 1,00 | 1,00 | 070 | 1,00 | 1,00 | 070 | 100,00 | 100,00 |
| 071 | 071 | 1 | 1,00 | 1,00 | 071 | 1,00 | 1,00 | 071 | 1,00 | 1,00 | 071 | 100,00 | 100,00 |
| 072 | 072 | 1 | 1,00 | 1,00 | 072 | 1,00 | 1,00 | 072 | 1,00 | 1,00 | 072 | 100,00 | 100,00 |
| 073 | 073 | 1 | 1,00 | 1,00 | 073 | 1,00 | 1,00 | 073 | 1,00 | 1,00 | 073 | 100,00 | 100,00 |
| 074 | 074 | 1 | 1,00 | 1,00 | 074 | 1,00 | 1,00 | 074 | 1,00 | 1,00 | 074 | 100,00 | 100,00 |
| 075 | 075 | 1 | 1,00 | 1,00 | 075 | 1,00 | 1,00 | 075 | 1,00 | 1,00 | 075 | 100,00 | 100,00 |
| 076 | 076 | 1 | 1,00 | 1,00 | 076 | 1,00 | 1,00 | 076 | 1,00 | 1,00 | 076 | 100,00 | 100,00 |
| 077 | 077 | 1 | 1,00 | 1,00 | 077 | 1,00 | 1,00 | 077 | 1,00 | 1,00 | 077 | 100,00 | 100,00 |
| 078 | 078 | 1 | 1,00 | 1,00 | 078 | 1,00 | 1,00 | 078 | 1,00 | 1,00 | 078 | 100,00 | 100,00 |
| 079 | 079 | 1 | 1,00 | 1,00 | 079 | 1,00 | 1,00 | 079 | 1,00 | 1,00 | 079 | 100,00 | 100,00 |
| 080 | 080 | 1 | 1,00 | 1, | | | | | | | | | |



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS



Figura 67: Mapa de percursos (fl. 17 da peça 92).

622. Em outras palavras, a DMT ponderada total para o trecho em leito natural (“N PAV”) de 1.120,23 m obtida pelo Consórcio é a soma da DMT de mobilizações internas (da escavação até o bota-espera) e a DMT de bota-fora (do bota-espera até o bota-fora)

623. Contudo, para a obtenção da DMT ponderada (“N PAV”) apenas para os trechos relativos às mobilizações internas da obra, cujos cálculos foram realizados com base na tabela apresentada pelo Consórcio, desconsideraram-se os trechos destacados na Figura 66, resultando em um valor de aproximadamente 600 m, conforme PT_47.

624. Portanto, a composição de custo sugerida por este corpo técnico no RPA (ECT com DMT de 600 a 800 m) remunera adequadamente a DMT efetivamente percorrida nos trechos de mobilizações internas.

625. De todo o exposto, entende-se que a irregularidade apontada por este corpo técnico no RPA é caracterizada como superfaturamento por alteração de metodologia executiva.

626. Por fim, de maneira breve, serão tecidos comentários sobre as seguintes alegações do consórcio: (i) foi necessária a utilização de equipamentos não previstos na planilha orçamentária para a execução da escavação; e (ii) foi medido determinado volume de escavação em composição de custo que não reflete a realidade.

627. Com relação ao primeiro argumento, cumpre lembrar que a função da auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal de Contas é resguardar o interesse público mediante a fiscalização dos atos administrativos praticados pelos jurisdicionados – neste caso, o



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

DER/DF. Nesse contexto, não é papel desta Corte apreciar pleitos referentes a expectativas de direito privados que se encontrem na esfera de direitos disponíveis.

628. Observação semelhante cabe para o segundo argumento, com destaque adicional para o fato de que, a medição de itens formalmente contratados em contrapartida a entrega de itens não previstos contratualmente trata-se de química contratual. Contudo, a composição mencionada (escavação invertida) não faz parte do escopo desta auditoria, conforme explicitado no item 1.4. Por essa razão, não cabe a esta unidade técnica emitir opinião sobre a informação apresentada pelo Consórcio.

629. Em conclusão, a fim de sanar a irregularidade aqui evidenciada, será sugerido ao Plenário do TCDF determinar ao DER/DF a celebração de termo aditivo para a inclusão de serviço novo (ECT com escavadeira hidráulica, código 5502112) e exclusão do serviço de ECT com carregadeira (código 5501879), mantido o fator de desconto ($K = 0,8414$), e acompanhado dos devidos ajustes das medições efetuadas e com a conseqüente glosa dos valores pagos a maior.

145. Por fim, reproduz-se o Voto da Conselheira Anilcéia Machado em relação à análise deste Achado (Peça 148, e-DOC: [FDD6BE9A](#)):

Passando à análise dos achados de auditoria, estes já foram devidamente enviados à jurisdicionada e ao consórcio para manifestação e, diante das considerações apresentadas pelo jurisdicionado, o Órgão Instrutivo adequou a versão final do Relatório (peça 144), naquilo que considerou pertinente.

Inicialmente, há duas alegações do consórcio que devem ser analisadas. Primeiramente, o argumento de que foi necessária a utilização de equipamentos não previstos na planilha orçamentária para a execução da escavação.

Depois, o fato de que foi medido determinado volume de escavação em composição de custo que não reflete a realidade.

Ainda que haja sustentação para as alegações, não cabe a esta Corte, pelo menos neste momento, intervir para garantir as solicitações feitas pelo Consórcio. Este Tribunal tem por função precípua fiscalizar os atos praticados pelo DER/DF, resguardando o interesse público.

Entretanto, entendo como razoável e, por esta razão, coaduno com a sugestão da Unidade Técnica de determinar ao DER/DF a celebração de termo aditivo para a inclusão de serviço novo (ECT com escavadeira hidráulica, código 5502112) e exclusão do serviço de ECT com carregadeira (código 5501879), mantido o fator de desconto ($K = 0,8414$), e acompanhado dos devidos ajustes das medições efetuadas e com a conseqüente glosa dos valores pagos a maior.

146. Diante dos elementos apresentados, entendemos não haver fundamento para acolher as razões recursais da Contratada, formuladas em face do item “II.o.i” da


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 NÚCLEO DE RECURSOS

Decisão n.º 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), decorrente do Achado 9 – Desequilíbrio na remuneração dos serviços de CBUQ, ECT e Escoramento, item 2 – Análise do serviço de ECT.

- Item ‘II.q’ da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: ADF2E60C)

147. No Achado 10 - Duplicidade de insumos na CPU de Montagem do aço CA-5 a DIFO1 constatou a ocorrência de duplicidade de insumos na composição de custo unitário (CPU) do serviço de montagem de armadura longitudinal de estacas de seção circular, com diâmetro de 25 mm (código CP9225). A auditoria verificou que a CPU apresentada no orçamento contratual incorporou a composição auxiliar "Armação em aço CA-50 – fornecimento, preparo e colocação" (código 407819) do SICRO, além de insumos adicionais de ajudante, armador e arame recozido. Contudo, conforme os critérios de medição do Manual de Custos do DNIT, o serviço auxiliar do SICRO já contempla todas as etapas da armação da fundação, incluindo fornecimento, corte, dobra e montagem da armadura. Dessa forma, os insumos extras inseridos na CPU resultaram em uma remuneração indevida, totalizando R\$ 131.124,51 até a 14ª medição acumulada. A análise foi assim descrita no Relatório Final de Auditoria (fls. 134/141, Peça 144, e-DOC: [739762C9](#)):

Achado 10 – Duplicidade de insumos na CPU de Montagem do aço CA-50.

Critério

652. *Manual de Metodologias e Conceitos SINAPI; Manual de Custos do DNIT - SICRO; arts. 3º; 6º, IX, f; e 7º, § 2º, II, da Lei n.º 8666/1993.*

Análises e Evidências

653. *Descrição do serviço: MONTAGEM DE ARMADURA LONGITUDINAL DE ESTACAS DE SEÇÃO CIRCULAR, DIÂMETRO = 25,0 MM. AF_11/2016 (código CP9225).*

654. *A composição de custo unitário do serviço de “Montagem de armadura longitudinal de estacas de seção circular, diâmetro = 25,0 mm” (código CP9225), baseada no SINAPI, apresentada no Caderno de Orçamento (DA_04, fl. 81), apresenta a composição auxiliar “Armação em aço CA-50 – fornecimento, preparo e colocação” (código 407819) do SICRO, além de insumos de mão de obra de ajudante e armador e insumo de material de arame recozido, conforme Figura 68.*

| TIPO ITEM | COMPOSIÇÃO | CÓDIGO ITEM | DESCRIÇÃO ITEM | UNIDADE ITEM | QUANTIDADE | PREÇO UNITÁRIO | CUSTO PARCIAL | CUSTO TOTAL |
|------------------|------------|-------------|--|--------------|------------|----------------|---------------|-------------|
| ESTRUT. AUXILIAR | CP9225 | | MONTAGEM DE ARMADURA LONGITUDINAL DE ESTACAS DE SEÇÃO CIRCULAR, DIÂMETRO = 25,0 MM. AF_11/2016 | M3 | | | | 7,49 |
| INsumo | | 80075 | ARAME RECOZIDO 16 MM | M | 0,200000 | 6,10 | 1,22 | |
| INsumo | | 80080 | AFUNDADO ESPECIALIZADO | M | 0,200000 | 22,41 | 4,48 | |
| INsumo | | 80015 | SERVIDOR | M | 0,200000 | 22,13 | 4,43 | |
| COMPOSIÇÃO | | 407819 | ARMAÇÃO EM AÇO CA-50 - FORNECIMENTO, PREPARO E COLOCAÇÃO | M3 | 1,000000 | 6,88 | 6,88 | |

Figura 68: Composição de custo unitário do item CP9225.

655. *Ocorre que, conforme critério de medição apresentado na sequência (fl. 68 do Manual de Custos do DNIT, Volume 1042), diferentemente do SINAPI, o serviço auxiliar do SICRO (407819) já remunera todos os serviços necessário à execução da armação da fundação: fornecimento, corte, dobra e colocação da armadura nas*



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

formas (montagem).

6.1.1.3. Critérios de medição

A medição dos serviços relacionados às armaduras para concreto armado, incluindo todos os serviços necessários à sua execução, deve ser realizada em função da massa de aço efetivamente fornecida, dobrada e colocada nas formas, em consonância às tabelas de armação de projeto.

656. Isso pode ser verificado também a partir do Relatório SICRO de abril de 2019, do qual se extrai a composição de custo unitário do serviço auxiliar “Armação em aço CA-50 – fornecimento, preparo e colocação” (407819), conforme apresentado na Figura 69. Como se pode observar, há previsão de 0,09 horas de ajudante, 0,09 horas de armador e 0,015 kg de arame recozido para remunerar toda as etapas do serviço, contemplando o fornecimento, o corte, a dobra e, também, a montagem da armadura.

| CGCIT | | Distrito Federal | | DNIT | | |
|--|---|------------------|------------|-------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO | | Abril/2019 | | Produção da equipe 1,00000 kg | | |
| Custo Unitário de Referência | | | | Valores em reais (R\$) | | |
| 0407819 Armação em aço CA-50 - fornecimento, preparo e colocação | | | | | | |
| A - EQUIPAMENTOS | | Quantidade | Utilização | | Custo Horário | |
| | | | Operativa | Inoperativa | Produtiva | |
| | | | | | Inprodutiva | |
| | | | | | Custo Horário Total de equipamentos | |
| B - MÃO DE OBRA | | Quantidade | Unidade | Custo Horário | Custo Horário Total | |
| PI001 | Ajudante | 0,09000 | h | 19,9004 | 1,7970 | |
| PI002 | Armador | 0,09000 | h | 22,3706 | 2,0134 | |
| | | | | | Custo horário total de mão de obra | |
| | | | | | 3,7144 | |
| | | | | | Custo horário total de execução | |
| | | | | | 3,7144 | |
| | | | | | Custo unitário de execução | |
| | | | | | 3,7144 | |
| | | | | | Custo do FIC | |
| | | | | | - | |
| | | | | | Custo do PIT | |
| | | | | | - | |
| C - MATERIAL | | Quantidade | Unidade | Preço Unitário | Custo Unitário | |
| M0004 | Aço CA 50 | 1,00000 | kg | 2,8042 | 2,8042 | |
| M0075 | Arame recozido 18 B/WG | 0,01500 | kg | 4,2641 | 0,2640 | |
| | | | | | Custo unitário total de material | |
| | | | | | 3,1686 | |
| D - ATIVIDADES AUXILIARES | | Quantidade | Unidade | Custo Unitário | Custo Unitário | |
| | | | | | | |
| | | | | | Custo total de atividades auxiliares | |
| | | | | | Subtotal | |
| | | | | | 6,8633 | |
| E - TEMPO FIXO | | Código | Quantidade | Unidade | Custo Unitário | Custo Unitário |
| M0004 | Aço CA 50 - Caminhão carroceria 10 t | 5814685 | 0,00110 | t | 21,0906 | 0,0232 |
| M0075 | Arame recozido 18 B/WG - Caminhão carroceria 15 t | 5814685 | 0,00002 | t | 21,0906 | 0,0004 |
| | | | | | Custo unitário total de tempo fixo | |
| | | | | | 0,0236 | |
| F - MOMENTO DE TRANSPORTE | | Quantidade | Unidade | DMT | | Custo Unitário |
| | | | | LN | RP | IP |
| M0004 | Aço CA 50 - Caminhão carroceria 10 t | 0,35118 | ton | 5014449 | 5014464 | 5014479 |
| M0075 | Arame recozido 18 B/WG - Caminhão carroceria 15 t | 0,35002 | ton | 5014449 | 5014464 | 5014479 |
| | | | | | | Custo unitário total de transporte |
| | | | | | | Custo unitário direto total |
| | | | | | | 6,89 |

Figura 69: Composição de custo unitário do SICRO para o serviço 407819 (data-base abril de 2019).

657. Dessa forma, entende-se como indevido o acréscimo de 0,003 horas de ajudante, de 0,029 horas de armador e 0,02 kg de arame recozido na composição de custo unitário do serviço de código CP9225. Tal equívoco causou um pagamento indevido de R\$ 131.124,51 (até a 14ª medição acumulada), conforme memória de cálculo disponível no PT_37.

Causas

658. Possível desconhecimento dos Manuais de Custos do SICRO. Utilização de composição principal com insumos em duplicidade com a auxiliar.

Efeitos

659. CPU com sobrepreço. Pagamento indevido de R\$ 131.124,51 (até a 14ª medição acumulada)



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

148. Sobre as razões recursais da Contratada, formuladas em face do item II.c.i da Decisão n.º 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), decorrente do No Achado 10 - Duplicidade de insumos na CPU de Montagem do aço CA-5, entendemos não haver fundamento para acolhê-las.

149. Inicialmente, nota-se que o Recorrente não apresenta elementos comprobatórios para questionar a duplicidade identificada pela auditoria, limitando-se a tentar desconstituir o achado por meio dos seguintes argumentos: alega que a auditoria estaria interferindo indevidamente nos critérios estabelecidos pela Administração na definição do escopo contratual e no orçamento aprovado; sustenta que os insumos questionados foram efetivamente utilizados e que não há duplicidade na remuneração; argumenta que, caso se considere a suposta duplicidade, também deveriam ser levados em conta serviços executados pelo Consórcio que não estavam previstos em itens unitários específicos, o que geraria um crédito em seu favor; defende que o valor global da proposta deve ser o critério predominante na aferição da economicidade; e, por fim, sustenta que a revisão das composições unitárias viola o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a boa-fé do contratado e configura enriquecimento sem causa por parte da Administração.

150. O Tribunal de Contas tem competência para verificar se os custos contratados estão adequados às referências oficiais e aos critérios estabelecidos pelo próprio órgão contratante. No caso específico, a auditoria identificou que a composição CP9225 incluiu indevidamente insumos já contemplados na composição auxiliar do SICRO (código 407819), resultando em duplicidade de pagamento e sobrepreço no contrato. O Recorrente alega que essa análise configuraria interferência indevida nos critérios estabelecidos pela Administração para definição do escopo contratual e do orçamento aprovado, mas esse argumento não procede. A auditoria não questiona a concepção do projeto ou os critérios técnicos adotados pela Administração, mas sim a conformidade dos custos contratados com as normas aplicáveis. A identificação de pagamentos indevidos não significa interferência na autonomia do órgão contratante, mas sim o cumprimento da função constitucional de controle externo, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos.

151. O Recorrente sustenta que os insumos questionados foram efetivamente utilizados e que não há duplicidade na remuneração. No entanto, não apresenta elementos comprobatórios que sustentem essa alegação, enquanto a auditoria evidenciou a duplicidade na composição CP9225. A análise técnica demonstrou que os insumos arame recozido (M0075), ajudante especializado (P9802) e armador (P9805) já estavam contemplados na composição auxiliar SICRO 407819, que remunera todas as etapas do serviço, incluindo fornecimento, corte, dobra e colocação da armadura. Assim, a inclusão desses insumos na composição CP9225 resultou em pagamento indevido e sobrepreço, resultando em um pagamento indevido de R\$ 131.124,51 até a 14ª medição acumulada.

152. O Recorrente argumenta que, caso se considere a suposta duplicidade, também deveriam ser levados em conta os serviços executados pelo Consórcio que não estavam previstos em itens unitários específicos, o que geraria um crédito em seu favor. Esse argumento não se sustenta. A auditoria avaliou a composição de custos com base na documentação técnica do SICRO e do SINAPI, e a identificação de



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

pagamentos indevidos não pode ser compensada por serviços que o Consórcio alega ter executado sem previsão específica. Além disso, o Recorrente não apresentou documentação que comprove que tais custos adicionais não foram contemplados em outras composições contratuais. Cumpre ressaltar que a função da auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal de Contas é resguardar o interesse público mediante a fiscalização dos atos administrativos praticados pelos jurisdicionados – neste caso, o DER/DF. Não cabe a esta Corte considerar compensações genéricas entre serviços distintos, tampouco apreciar pleitos que envolvam expectativas de direito privadas que se encontrem na esfera de direitos disponíveis.

153. O Recorrente alega que a revisão dos preços contratuais viola o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Esse argumento não se sustenta. A revisão busca apenas adequar a remuneração dos serviços aos valores efetivamente praticados, garantindo que a Administração não se vincule a composições de custo que contenham valores indevidos. Assim, os valores pagos a mais na composição CP9225 representam um excesso injustificado que deve ser corrigido. O TCU já se manifestou sobre a necessidade de ajuste de contratos que resultem em prejuízo ao erário, independentemente de terem sido aceitos no momento da licitação. O Acórdão nº 1220/2013-Plenário do TCU estabelece que, quando há sobrepreços decorrentes de inadequação no orçamento base, a Administração deve promover a repactuação dos valores, pois não há vinculação absoluta ao contrato quando este for danoso ao interesse público.

154. Por fim, o Recorrente alega que a revisão das composições unitárias viola a boa-fé do Contratado e gera enriquecimento sem causa para a Administração. Esse argumento não se sustenta. O enriquecimento sem causa ocorre quando uma das partes se beneficia de um serviço prestado sem a devida contraprestação, o que não é o caso em questão. O ajuste da composição CP9225 busca apenas eliminar a remuneração indevida de insumos que já estão contemplados na composição auxiliar SICRO 407819. Não há supressão de serviços prestados nem prejuízo ao Contratado, mas apenas a correção de uma distorção na estrutura de custos.

155. Pelo exposto, entendemos não haver fundamento para acolher as Razões Recursais da Contratada, formuladas em face do item “II.q” da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), decorrente do Achado 10 - Duplicidade de insumos na CPU de Montagem do aço CA-5.

IV. CONCLUSÕES

156. Com base na análise realizada nesta Informação, entendemos não haver razões para acolher os fundamentos recursais, devendo ser mantidos os itens “II.n.i”, “II.o.i” e “II.q” da Decisão nº 1819/2023 (Peça nº 149, e-DOC: [ADF2E60C-e](#)).

157. Pelo exposto, sugerimos ao Tribunal que negue provimento ao Pedido de Reexame do Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS (Peças 201, e-DOC: [ECCD4938](#) e 224, e-DOC: [C69DCFC4](#)), formulado em face da Decisão nº 1819/2023 (Peça 149, e-DOC: [ADF2E60C](#)), conhecido pela Decisão 116/2025 (Peça 228, e-DOC: [E813A135](#)), devendo ser restabelecidos os efeitos do item II, alíneas “n.i”, “o.i” e “q”, da decisão recorrida.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

158. Destaca-se, for fim, que há pedido de sustentação oral formulado pela Recorrente à fl. 49 da Peça 224 (e-DOC: C69DCFC4).

V. SUGESTÕES

159. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 114/2025 – NUREC;
- II. deliberar sobre o pedido de sustentação oral constante da fl. 49 da Peça 224 (e-DOC: C69DCFC4);
- III. negar provimento ao Pedido de Reexame apresentado pelo Consórcio NG-ARP-RIOPLATENSE-SFERAS (Peças 201, e-DOC: ECCD4938, e 224, e-DOC: C69DCFC4), formulado em face da Decisão nº 1819/2023 (Peça 49, e-DOC: ADF2E60C), conhecido pela Decisão 116/2025 (Peça 228, e-DOC: E813A135), restabelecendo os efeitos do item II, alíneas “n.i”, “o.i” e “q”, da Decisão Recorrida;
- IV. autorizar:
 - a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 114/2025 – NUREC, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser prolatada ao DER/DF e ao Recorrente, por intermédio do seu representante legal;
 - b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE, para os devidos fins.

À consideração superior.

Assinatura Eletrônica
Auditor de Controle Externo